

# ENCUESTA SOBRE LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA DE EUROPA

## PRESENTACIÓN

Una Revista Científica, como pretende ser con la debida modestia la nuestra, es inevitablemente un tipo de publicación mucho más ligera que un tratado, pero puede aspirar a gozar de una virtud: poner sus velas a los vientos del tiempo en que nos corresponde vivir.

Quizás por esa simple realidad el director y el equipo de redacción de esta publicación procuran ser sensibles hacia lo que en cada etapa de nuestra andadura nos inquieta a los profesores de Derecho Constitucional, incluso a lo que nos hace pensar como intelectuales, más allá de si pertenece o no a la estricta área de la esfera de conocimiento de nuestra disciplina.

Es sabido que el Derecho Comunitario europeo es obra de Tratados internacionales y que consecuentemente son los internacionalistas los juristas que mejor pueden viajar por las difíciles aguas por las que hacer una navegación de cabotaje por las costas de la Unión Europea. Pero creemos que se puede asumir pacíficamente lo anterior y, a la par, pensar que los constitucionalistas podríamos aceptar el reto de hacer algunas aportaciones al complejo, difícil y lentísimo proceso de construcción política de Europa.

Los profesores de Derecho Constitucional somos hombres y mujeres de un tiempo que tiene sus signos y entre los más relevantes de estos figuran el que nuestros viejos Estados se muestran cada día más pequeños para la realidad global en que han de desenvolverse. El proceso del avance de la integración económico-social de Europa es innegable, mientras el proceso de construcción política de la Unión Europea tropieza con dificultades bien conocidas, ¿Podemos nosotros hacer aportaciones constructivas? ¿El avance en la edificación de una unión política europea, como culminación del proyecto de Robert Schuman, es un sueño imposible de alcanzar? No creemos en TRC que hagamos mal alguno propiciando, en la medida de nuestras escasas fuerzas, reflexiones de nuestros constitucionalistas que puedan contribuir a que algún día nuestros pueblos despierten una mañana con una realidad de convivencia más acorde con las exigencias de una nueva época y con los valores y principios del buen gobierno en democracia. Y parece que no somos los únicos que pensamos así, dado que vamos a tener material interesante para construir, en el número 33 de TRC, un Vol. II del presente monográfico.

Como es ya tradición en nuestras páginas, las preguntas de esta encuesta son meras escarpas redactadas sin más pretensión que el permitir que de ellas los encuestados puedan, con la máxima libertad, colgar su opinión sobre lo que más les preocupa o

interesa. Las respuestas, en nuestra opinión, bien merecen el tiempo y la atención que puedan dedicarles nuestros agudos lectores.

## CUESTIONES

1. *A modo de pórtico, (y solo si lo cree útil para que los lectores entiendan sus respuestas a las restantes preguntas) ¿Desea exponernos brevemente cómo ve la coyuntura por la que atraviesa la Unión Europea y el horizonte hacia el que camina?*

2. *¿En qué medida cree que la dinámica de construcción europea —que obviamente avanza a pasos de tratados internacionales— supone un proceso de institucionalización que a su manera sigue un proyecto constitucional? Y a esos efectos ¿piensa que son o no referentes útiles los criterios de ingeniería constitucional?*

3. *¿Es necesaria o conveniente, o bien imposible, a su juicio, el avance de la Unión Europea hacia una Federación y por qué? ¿Habría que repensar sustancialmente los conceptos tradicionales en Derecho Constitucional sobre los órganos de los llamados poderes ejecutivo, legislativo y judicial?*

4. *En una progresiva institucionalización, para que la Unión asuma la definición, entre otras, de la política fiscal o de supervisión y control de los bancos o de los presupuestos de los estados miembros ¿se debe complementar la legitimidad que aportan los Estados miembros al suscribir tratados internacionales, con asentimientos populares, o ello no es realista?*

5. *¿Considera el proceso de construcción europea como «proceso constituyente»? ¿En este caso puede haber una visión del proceso y del «poder constituyente» que no sea la clásica manejada por la Teoría de la Constitución?*

6. *¿Juzga viable una Unión Europea dotada de sólidas instituciones de derecho público sobre pueblos que se creen naciones o considera que hay que labrar una opinión pública europea postnacional?*

7. *¿Si estima que se avanzará en la institucionalización de Europa, se atrevería a exponer que aspectos o materias quedarán en el ámbito del Derecho Constitucional de los estados miembros y cuales pasarán a regirse por el nuevo Derecho constitucional europeo? Y ¿una futura Constitución Europea se recogerá en una serie de tratados o, en su opinión, para ser tal debe contenerse en un solo texto constitucional?*

8. *Díganos lo que desee sobre la posibilidad de que Cataluña «decida» su secesión respecto del Estado español y, en términos de Derecho Comunitario, ¿Cómo quedaría su relación con la Unión Europea?*

## ENCUESTADOS

FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN, *Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Granada.*

ANTONIO BAR CENDÓN, *Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Valencia.*

JOSÉ MARÍA GIL ROBLES, *Ex Presidente del Parlamento Europeo. Catedrático Jean Monnet.*

ENRIQUE LINDE PANIAGUA, *Catedrático (A) de Derecho Administrativo, UNED.*

ALBERTO PÉREZ CALVO, *Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Navarra.*

JAVIER TAJADURA TEJADA, *Catedrático (A) de Derecho Constitucional, Universidad del País Vasco.*

## RESPUESTAS

1. *A modo de pórtico (y solo si lo cree útil para que los lectores entiendan sus respuestas a las restantes preguntas) ¿Desea exponernos brevemente cómo ve la coyuntura por la que atraviesa la Unión Europea y el horizonte hacia el que camina?*

## FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN

Conectando las dos preguntas podríamos decir que el problema principal que plantea la coyuntura actual de la UE es que no camina hacia ningún horizonte. El modelo de integración seguido hasta ahora está ya agotado; la única alternativa razonable —en el contexto de la globalización— es la transición a un Estado Federal Europeo y ese horizonte se enfrenta a resistencias muy fuertes. El modelo de construcción europea se ha basado históricamente en la integración y armonización de los intereses nacionales en un proyecto común. Esa formulación ha terminado debilitando el proyecto europeo y reforzando las identidades nacionales frente a Europa. En el contexto de la crisis económica resulta todavía más difícil evitar el aumento de la tensión entre los intereses nacionales y los europeos, que está generando una interacción destructiva. Es necesario establecer nuevos equilibrios que tengan en cuenta las necesidades actuales y que fortalezcan el proyecto común europeo reduciendo el peso de los intereses nacionales.

## ANTONIO BAR CENDÓN

La Unión Europea (en adelante, UE) atraviesa en estos momentos una grave etapa crítica, caracterizada, entre otras cosas, por la presencia de dos vectores contradictorios que condicionan y dificultan su avance, como proceso de integración política del continente europeo: a) por un lado, la presencia de un fuerte y ascendente «euroescepticismo» —rechazo de la UE como proyecto de integración política—, que ha prendido en amplios sectores de la población y de la clase política, tanto en Estados caracterizados ya, tradicionalmente, por un débil sentimiento integracionista —i.e. el Reino Unido, República Checa—, como en Estados que, hasta ahora, se habían significado por un fuerte sentimiento europeísta —i.e. España, Irlanda—. Euroescepticismo que trae consigo como corolario un reverdecimiento del sentimiento nacionalista, una defensa exacerbada del interés nacional que se antepone al interés comunitario y que, además, se presenta como una víctima perjudicada por las actuaciones de la Unión. Esta visión, que, con diferentes matices, está hoy muy generalizada, tiende a reforzar la dimensión intergubernamental de la UE, es decir, su concepción como una mera unión internacional de

Estados y, por lo tanto, la preeminencia y liderazgo de las instituciones representativas de los Estados —Consejo Europeo, Consejo— en la estructura constitucional y en el proceso decisorio de la Unión, frente a la dimensión supranacional y las instituciones representativas de la UE como un todo —Comisión Europea, Parlamento Europeo—.

Y *b)* por otro lado, la grave crisis económica y financiera (caracterizada por los déficits públicos y las deudas públicas —y privadas— excesivos de los Estados miembros, el alto coste de la financiación pública para la mayoría de los Estados, la contracción de la economía y el decrecimiento del PIB, el aumento progresivo del paro —sobre todo entre los jóvenes—, el crecimiento de la población en riesgo de exclusión social, etc.) ha llevado a la necesidad de diseñar y establecer instrumentos jurídicos y económicos que han traído consigo un enorme refuerzo y profundización en el proceso de integración económica de la UE. Estos instrumentos ponen al límite la presión sobre las estructuras constitucionales de los Estados miembros —si no las traspasan plenamente— en aspectos clave de su soberanía nacional como son, a día de hoy, la autonomía parlamentaria en el diseño y aprobación de las políticas económicas y de sus leyes anuales de presupuestos; y, sin embargo, han sido propuestos, debatidos y aprobados por los propios Estados miembros de la UE, principalmente los Estados de la eurozona, a quienes muchos de estos nuevos instrumentos van dirigidos de manera exclusiva. Estos instrumentos, además, han sido formulados, en unos casos, dentro del marco del ordenamiento jurídico de la Unión (*i.e.* el Reglamento por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera, de 11.5.2010; el conjunto normativo formado por el paquete de cinco Reglamentos y una directiva aprobados en noviembre de 2011 —«*Six Pack*»—; y el paquete de dos Reglamentos aprobados en mayo de 2013 —«*Two Pack*»—), pero, en otros casos, han sido formulados fuera de ese marco jurídico, a través de tratados internacionales (Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad, firmado en Bruselas el 2 de febrero de 2012<sup>1</sup>; Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012<sup>2</sup>), constituyendo incluso entidades privadas de crédito para prestar ayuda financiera a los Estados necesitados, como fue el caso de España (la Facilidad Europea de Estabilización Financiera, con sede en Luxemburgo; sustituida luego por el Mecanismo Europeo de Estabilidad)<sup>3</sup>. A ello habría que añadir otros proyectos ya adoptados por el Consejo Europeo, como la unión bancaria, el supervisor único, el mecanismo de disolución de bancos (mal denominado «resolución bancaria»), etc., pero que no han sido concretados aún en términos jurídicos, lo que hace que no nos ocupemos de ellos aquí.

En este sentido, pues, nos encontramos con una realidad contradictoria: por un lado, se recela de la UE y se pretende limitar su acción y significado como entidad de integración política; y, por otro, se busca su ayuda e intervención cuando la necesidad

1 Ratificado por España mediante el Instrumento de Ratificación del Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), de 21 de junio de 2012 («BOE» de 4 de octubre de 2012).

2 Ratificado por España el 9 de agosto de 2012 («BOE» de 2 de febrero 2013).

3 El Acuerdo Marco de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF) fue firmado en Madrid el 10.6.2010 («BOE» de 11 de julio 2011). La FEEF fue sustituida por el MEDE el 1 de julio de 2013, excepto en lo que se refiere a los programas de financiación en curso, pendientes de conclusión, con Portugal, Irlanda y Grecia, de lo que seguirá ocupándose la FEEF hasta su extinción.

lo exige, y se llega incluso al extremo de la renuncia a parcelas de soberanía no exigida literalmente por los propios Tratados. Por otra parte, a ello debe añadirse que el proceso de ampliación de la UE sigue adelante sin interrupción alguna, como si la Unión fuese una empresa en expansión, en la cima de su éxito económico. Croacia acaba de entrar en la UE, el 1 de julio de 2013, convirtiéndose en el Estado miembro número veintiocho; pero son varios Estados más los que siguen deseando entrar en la Unión<sup>4</sup>, y, por su parte, la propia UE sigue alentando el ingreso de nuevos Estados, con total ignorancia o menosprecio de las consecuencias que este desbocado proceso pueda tener para su propia estabilidad y funcionalidad, sobre todo en una situación de grave crisis, económica, política y de identidad, como la presente.

Es difícil, pues, decir con certeza hacia dónde camina la UE en estos momentos, en la medida en que no existe un proyecto, un programa político de futuro formalmente adoptado y con una meta claramente definida. Pero sí es evidente el camino por el que, en la actualidad, la UE conduce sus pasos: una progresiva y más intensa integración en el terreno económico-financiero, al lado de una relegación —casi abandono total—, de la dimensión política de la integración. Todo ello acompañado por la continuación del proceso de ampliación a nuevos Estados, en lo que parece ser, en última instancia, un proyecto de unión de dimensión continental, del cual quedarían excluidos solamente —con la perspectiva actual— Rusia y los Estados del Este de Europa sometidos a su tradicional área de influencia.

Ante la sustantiva —y progresiva— heterogeneidad de los componentes de la UE, en términos históricos, culturales, lingüísticos, religiosos, sociales, políticos y económicos, la conclusión más racional —necesaria— de todo el proceso no puede ser otra que la realización de una integración de doble nivel: *a)* por un lado, una Europa volcada en la profundización del proceso de integración política y económica, y *b)* otra Europa conforme solamente con su participación en un mercado único, sin aranceles interiores y con libertad de movimientos de mercancías, capitales, servicios y —en parte también— de personas. Las negociaciones y los movimientos realizados en los últimos meses con el objetivo de conseguir una mayor integración económica y financiera frente a la crisis parecen indicar que esa es la línea en la que se camina, bien por necesidad, bien por vocación. Pero ¿es eso lo que la Unión Europea necesita?

## JOSÉ MARÍA GIL ROBLES

A) La Unión Europea pasa por una coyuntura difícil en la que incluso se ha puesto en cuestión —sobre todo desde el exterior— la moneda común. Hoy en día está claro que los países miembros han decidido mantenerla, aunque ello exija un esfuerzo de

<sup>4</sup> En este momento hay cinco Estados considerados formalmente «Estados candidatos», es decir, con orden de negociación y negociaciones ya iniciadas o a punto de iniciarse: Turquía, Islandia, Macedonia, Montenegro y Serbia. Y hay también tres Estados considerados «Estados candidatos potenciales», es decir, que han expresado su deseo de entrar en la UE, pero con los que todavía no se ha decidido abrir negociaciones formales: Albania, Bosnia-Herzegovina, y Kosovo. De acuerdo con este proceso (si no se extiende también a otros Estados como Ucrania, Bielorusia, o Moldavia), la UE podría llegar a tener treinta y seis Estados en un futuro no muy lejano.

solidaridad que no ha sido fácil de conseguir y que ha provocado y sigue provocando grandes tensiones. Precisamente la superación de la crisis se ha producido porque los dirigentes han sido conscientes de que la quiebra de cualquiera de los estados miembros de la Unión Europea, por pequeño que sea, afectaría gravemente a todos los demás. Algo que a muchos ciudadanos de los países de economías saneadas les cuesta entender, pero que es fundamental para consolidar los mecanismos de solidaridad que han ido estableciéndose.

B) También está claro que mantener lo conseguido exige reforzar la Unión, tanto en el terreno económico como en el político y los países que aceptan esa perspectiva van avanzando cada vez más sin esperar a los que la rechazan o no la ven clara. Hasta esta crisis el convoy Unión Europea avanzaba, como diría Khol, a la velocidad del barco más lento. Pero en esta crisis los estados del euro tomaron por primera vez la decisión de reforzar los lazos que los unen sin esperar a los que aún no estaban dispuestos o no podían hacerlo. Con lo que tenemos hoy una Unión Europea a tres velocidades:

- un núcleo duro, constituido por los diecisiete países del euro, que van avanzando hacia «una unión cada vez más estrecha», como han repetido una y otra vez los Tratados;
- un segundo círculo, en el que están los estados que aún no reúnen las condiciones para estar en el euro, pero que participan de esa idea de unión creciente y aspiran a participar, al menos como observadores, en las políticas reforzadas (son otros siete u ocho, según los casos);
- un grupito de dos o tres estados (el más significativo el Reino Unido de la Gran Bretaña), que quieren una gran área económica común, pero de ningún modo una unión política y, por tanto, se niegan a reforzar su integración en la Unión o, incluso preferirían que fuese más débil.

La sorpresa para que los que venían propugnando la necesidad de un núcleo duro —que creían que sería pequeño y centroeuropeo— es que la mayoría de los estados miembros no quiere ser de segunda y desea estar en el núcleo duro.

C) Un análisis desapasionado del conjunto de medidas adoptadas desde el comienzo de la crisis es que esos estados que he caracterizado como núcleo duro, han continuado estableciendo entre ellos una unión cada vez más federal. De paso me permito sostener que la Unión Europea no es una federación ni una confederación típicas:

- primero, porque coexisten áreas en que los estados están federados (agricultura, comercio exterior, moneda,...) con otras en que solo existe una cooperación intergubernamental (defensa, cultura ...), ni siquiera un vínculo confederal; y
- segundo, porque hemos federado al revés, dejando para el final lo que las primeras estructuras federales (U.S.A, Suiza) pusieron en común.

La razón es sencilla: como el proceso constituyente —que intentó lanzarse reiteradas veces a finales de la década de los 40— no cuajó, Monnet tuvo la genial idea de empezar por lo más fácil y urgente y seguir paso a paso.

Un camino poco ortodoxo en términos teóricos, pero sumamente práctico.

## ENRIQUE LINDE PANIAGUA

Las observaciones que voy a hacer parten de un presupuesto que puede ser erróneo. Asistimos, muy probablemente, a la última fase del orden internacional consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. Fase que se inició con la liquidación de la Unión Soviética. El sistema integrado por Naciones Unidas y el conjunto de organismos internacionales de naturaleza económico-financiera, o de la defensa, puede verse sustituido o reformado profundamente. Frente al bilateralismo de guerra fría y el unilateralismo posterior a la caída del Muro de Berlín el multilateralismo desordenado de nuestros días es el fruto de la decadencia de unos y la pujanza de nuevos operadores en el orden internacional.

Ni siquiera las grandes potencias se sintieron cómodas en los años 90 del pasado siglo en un escenario diseñado por ellas. Naciones Unidas había incrementado su número de miembros, lo que hacía más difícil su manejo, y las potencias emergentes comenzaron a cuestionar el orden internacional. El G-7 primero y el G-8 después fueron las respuestas de las grandes potencias para seguir ejerciendo la dirección de los grandes asuntos estratégicos sin sujeción a estrictas reglas y a la transparencia de escenarios como el de Naciones Unidas. La creación por las grandes potencias del G-20 no ha sido capaz ni de contentar ni de contener a las potencias emergentes, o a las potencias de segundo orden como es España. Una de las numerosas respuestas a dicha situación es la asociación de los BRICS que incluso han anunciado la creación de un banco internacional.

En apariencia, la Unión Europea estaría muy bien situada en los escenarios estratégicos. En la inmensa mayoría de los organismos internacionales hay representantes bien situados de Estados miembros de la Unión e incluso de ésta. Un ejemplo elocuente es el G-8 en que se ponen de evidencia la fortaleza y las debilidades de la Unión Europea. En la fotografía protocolaria de la reunión de dicho organismo en junio de 2013 en Irlanda del Norte aparecen 10 personas de las que 6 representan a la Unión: El presidente de la Comisión Europea, el presidente del Consejo Europeo, el presidente de la República Francesa, la canciller alemana, y los primeros ministros británico e italiano. El resto es bien conocido: el presidente de EE.UU., el presidente de la Federación rusa, y los primeros ministros japonés y canadiense. Algunos analistas pueden llegar a pensar que la circunstancia de que sean 6 las personas que representan a Estados de la Unión y a la Unión en el G-8 da una posición de gran privilegio a la Unión Europea. No lo creo. Más bien todo lo contrario. Ese tipo de representación coral pone de evidencia las discrepancias fundamentales entre los cuatro grandes de la Unión y entre las propias instituciones europeas, incapaces de ponerse de acuerdo para ser representados con una sola voz.

La Unión Europea no es un gran actor de la política internacional, como se ha puesto de manifiesto en los numerosos conflictos internacionales del pasado y del presente, inclusive los que tienen lugar en el propio territorio europeo o en el mediterráneo. De manera que para que la Unión Europea pueda estar en los numerosos escenarios en que se van a tomar decisiones de gran relevancia, que van a sustituir los antiguos escenarios fruto de la Segunda Guerra Mundial, la unidad política europea es, a mi juicio, una emergencia desde la perspectiva de la defensa de los intereses de los ciudadanos europeos.

No dudo que en el pasado la unidad política europea haya sido lo más parecido a una aspiración utópica. Pero la evolución de los acontecimientos tanto en el interior de



la Unión como en el contexto internacional indican que es necesario dar una gran zancada dotando de unidad política a los estados de la Unión Europea.

Sin embargo, no parece que la Unión Europea se dirija hacia la unión política. Más bien se observa todo lo contrario. Hemos iniciado una nueva etapa en que se ha liquidado la Europa de las varias velocidades. Este modelo suponía, siguiendo con la metáfora, que no todos los Estados utilizaban los mismos vehículos, unos tenían más potencia que otros, o eran conducidos con diferente intensidad o habilidad, pero, en todo caso, todos los vehículos utilizaban la misma autopista; la autopista de la Unión Europea. Ahora, por el contrario, se han creado nuevas autopistas, y algunos Estados conducen sus vehículos por la vieja, los Tratados de la Unión, y por las nuevas autopistas las creadas por el Tratado del Mecanismo Europeo de Estabilidad, el Acuerdo Marco de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF) y el Tratado de Estabilidad Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria.

Es decir, se está creando junto al Derecho de la Unión un derecho que podríamos denominar *euro-intergubernamental*, autorizado por el Derecho de la Unión de modo expreso o implícito, y compatible con el Derecho de la Unión, integrado por organizaciones internacionales al margen de la Unión pero que podíamos decir que son parásitas de la Unión. Porque dichas organizaciones tienen personalidades jurídicas diferentes a la Unión, pero utilizan para su funcionamiento a las instituciones y organismos de la Unión. En definitiva, el proyecto original de construcción Europea ha saltado por los aires. Es el pragmatismo el que sitúa a los Estados miembros de la Unión en diferentes círculos en que se aplican diferentes derechos y obligaciones que pueden permitir seguir construyendo Europa. Pero, dicho lo anterior, a nadie se oculta que el pragmatismo de la Unión puede confundir a los propios y no convencer a los extraños. Puede confundir a los ciudadanos europeos, pues no resulta nada fácil, ni siquiera para los especialistas, comprender la compleja arquitectura de la Unión y sus aledaños, más aun si dicha complejidad, que deriva de la incapacidad de los líderes de los Estados miembros para ponerse de acuerdo, no es el instrumento adecuado para la solución de nuestros enormes problemas internos y derivados de la globalización de la política y de la economía. Y, probablemente, no convencerá a los extraños que leerán dicha complejidad como incapacidad persistente de la Unión Europea para convertirse en un actor relevante en el orden internacional.

De manera que considero que puede afirmarse que en la actualidad la Unión Europea se dirige a un destino ignoto. Destino cada vez más alejado de un proyecto de unión política. Unión política que otorgaría a la Unión la posición que le corresponde en una escena internacional que está siendo rediseñada.

## ALBERTO PÉREZ CALVO

Hoy es, quizás, uno de los peores momentos que atraviesa la construcción europea. Se recuerda como momento especialmente difícil el de 1965, cuando De Gaulle abandonó por unos meses las Comunidades. Fue una crisis de la construcción europea que reflejaba el recelo del gobierno francés hacia el condicionamiento para el ejercicio de su soberanía que suponía su pertenencia a las Comunidades.



Ahora el problema es distinto y nace de la crisis económica que golpea a los Estados de la Unión, especialmente a los del Sur de Europa. La crisis, que va acompañada de medidas económicas muy duras para los pueblos de estos Estados, está provocando una creciente pérdida de confianza de esos pueblos en la Unión. Esta nueva situación supone el nacimiento de fuerzas políticas contrarias a la pertenencia de sus Estados a la Unión y el fortalecimiento de quienes siempre la han visto con recelo o están abiertamente en contra.

Me considero incapaz de decir hacia qué horizonte camina la Unión, pero espero que se llegue a comprender por parte de muchos euroescépticos o que corren el riesgo de serlo que las medidas adoptadas son quizá necesarias para salir de la crisis y que, en gran parte, la crisis nos viene dada a algunos países por la actitud de nuevos ricos que todos, especialmente nuestros gobernantes, hemos adoptado en tantas y tantas ocasiones. Despilfarro de recursos, Administración sobredimensionada, evasión fiscal, corrupción...

Países como el nuestro deben corregir todas estas deformidades del sistema. Pero también la Unión Europea debe ser mucho más ágil que lo que ha sido hasta ahora al tratar resolver los problemas.

## JAVIER TAJADURA TEJADA

Voy a extenderme en la contestación a esta primera pregunta puesto que en ella se encuentran las razones y los argumentos que justifican el resto de mis respuestas.

La Unión Europea atraviesa la crisis más grave y profunda desde los inicios del proceso de integración. Y dicha crisis es fundamentalmente una crisis política, aunque se haya manifestado en forma de crisis económica. El futuro de la Unión Europea está directamente vinculado a la supervivencia del euro, e indirectamente al mantenimiento de la integridad de la eurozona. Desde esta óptica no es exagerado afirmar que en 2010, una suspensión de pagos por parte de Grecia podría haber desencadenado un efecto contagio (primero a España, luego a Italia, y así sucesivamente) cuyo resultado hubiera sido la implosión de la eurozona y con ello el final de la Unión Europea. Cuando en enero de 2010 se supo que Grecia había estado falseando sus cuentas públicas, y el nuevo gobierno del socialista Papandreu puso al descubierto la verdadera magnitud del déficit ocultado por la anterior Administración conservadora, estalló la crisis de la deuda soberana. Ante su delicada situación financiera, el gobierno griego requería urgentemente préstamos para evitar una suspensión de pagos, pero los prestamistas desconfiaban de la capacidad de Grecia para hacer frente a sus deudas y exigían intereses cada vez más altos a los bonos griegos. Llegó así un momento en que ante la imposibilidad de obtener una financiación a intereses razonables en el mercado, Grecia requirió —y obtuvo, aunque tardíamente y tras muchas dudas que pusieron de manifiesto la ausencia de un procedimiento de toma decisiones ágil y eficaz— la ayuda de la Unión Europea, que mostró así su solidaridad con Grecia. La posible suspensión de pagos de Grecia, como Estado miembro de la zona euro, no era un problema exclusivamente griego sino un problema europeo. La solidaridad europea se tradujo en la aprobación en mayo de 2010 de un complicado plan de rescate consistente en prestar a Grecia las cantidades necesarias para evitar su quiebra a cambio de la realización de un durísimo plan de ajuste presupuestario. Ahora bien, el plan implicaba la necesidad de llevar a cabo unos recortes que iban a imposibilitar el cre-

cimiento económico de Grecia durante largo tiempo. Por otro lado, sin crecimiento no habría ingresos fiscales suficientes para el pago de los intereses de la deuda. Esta trágica profecía se cumplió y en julio de 2011 fue necesario aprobar un segundo plan de rescate. En 2013, la amenaza de una suspensión de pagos de Grecia se cierne todavía como una sombra amenazante sobre la economía europea. Y ello pese a la heroicidad que supone el hecho de que Grecia haya tenido en 2011 un superávit primario, esto es que los ingresos superan a los gastos si no se considerase el pago de intereses. El servicio de la deuda es una losa que lastra las posibilidades de recuperación del país —como lastra las de España cuyo nivel de deuda en relación al PIB pasó en 2012 del 69 por ciento al 84 por ciento, habiendo de destinar 39.000 millones de euros al pago de intereses, partida presupuestaria que supera por primera vez a la de gastos de personal del Estado—.

Ahora bien, la catástrofe (suspensión de pagos y ruptura de la eurozona) fue evitada in extremis y desde entonces se han producido una serie de avances en la integración (fiscal y bancaria) que nadie hubiera imaginado hace unos pocos años, pero que resultan claramente insuficientes para superar la crisis. De la crisis sólo podremos salir mediante la construcción de una auténtica unión política europea que ponga fin al error originario que supuso construir una moneda sin una autoridad política central que la respaldara.

Desde esta óptica, los avances en la integración pretenden poner remedio a lo que, sin duda, fue el error originario del establecimiento de la moneda única. La crisis de la deuda soberana que a punto estuvo de colapsar la economía de la zona euro no puede ser considerada como un accidente imprevisible provocado por la incompetencia y falta de honestidad de ciertos políticos griegos a los que se unió la negligencia no menos culpable de determinados banqueros. La crisis de la deuda soberana era un riesgo real existente desde el mismo momento en que lúcidos estadistas imbuidos por un encomiable europeísmo (Kohl, Mitterrand, González, Delors) crearon la moneda única. Los padres del euro eran plenamente conscientes de que la nueva moneda nacía coja. La moneda única no venía acompañada de un gobierno económico igualmente unificado. Confían, sin embargo, en que esas insuficiencias y limitaciones serían superadas porque la lógica inexorable de la unión monetaria conduciría a la integración económica, esto es a la unificación de las políticas fiscales y presupuestarias. Y sin embargo esto no ha sido así. La crisis actual ha venido a recordar algo que ya se sabía: una unión monetaria no puede funcionar si sus miembros no renuncian también a la soberanía fiscal.

En este sentido debemos subrayar como el alumbramiento del euro supuso —desde una perspectiva constitucional— el mayor avance experimentado en el proceso de integración europea desde su fundación. Los Estados que adoptamos el euro, desde un punto de vista formal, renunciamos a uno de nuestros principales símbolos nacionales: la moneda; y desde un punto de vista material, llevamos a cabo la mayor cesión de soberanía producida nunca en la historia del Estado nacional como creación europea desde el siglo XV. Renunciando a la soberanía monetaria, los países de la zona euro perdimos un instrumento fundamental de la política económica. Sin embargo, no renunciamos a la soberanía fiscal. Por eso, la denominada Unión Económica y Monetaria por el Tratado de Maastricht no era tal. Era una mera Unión monetaria. El gobierno de la moneda única se encomendó a una autoridad central independiente, el Banco Central Europeo que ha cumplido hasta hoy su mandato de velar por la estabilidad del euro. El Tratado le dotó de instrumentos suficientes para ello: un estatuto jurídico que garantiza

su absoluta independencia de los gobiernos de los Estados miembros, un mandato claro de velar por la estabilidad de los precios, y las facultades y competencias necesarias para llevar a cabo su función. Pero, junto a esa auténtica Unión monetaria, los Tratados europeos no establecieron realmente ninguna Unión económica. El gobierno de la economía europea no se atribuyó a ningún órgano, sino que se fió a la buena voluntad de los Estados miembros, el famoso Método Abierto de Coordinación (MAC) cuyo fracaso ha sido absoluto. Los desastrosos resultados de la Estrategia de Lisboa 2010 muestran que el MAC no convirtió a la UE en «una de las economías más competitivas del mundo» y que de «la gobernanza sin gobierno» no cabe esperar resultado positivo alguno. Los Tratados no han creado un auténtico Gobierno económico al que se le atribuya una función de velar por el crecimiento y el empleo, y no lo han hecho porque tampoco han creado un Tesoro y un presupuesto comunitario de envergadura suficiente para impulsar esas políticas. Este defecto de origen es la causa última de la crisis actual, y solamente su corrección permitirá afrontar con éxito la emergencia económica que vive Europa.

Por otro lado, sólo la intervención del BCE, o mejor dicho una declaración de Mario Draghi en el sentido de que intervendría en el mercado de deuda si fuese necesario para salvar el euro, impidió que los costes de financiación de España e Italia se dispararan hasta el extremo de hacer inevitable la completa intervención de sus economías. De esta forma el BCE lleva a cabo de forma indirecta una mutualización de la deuda porque asume el riesgo de los países más débiles. Esta actuación —muy controvertida— se justifica por la necesidad de salvar el euro, pero no puede hacernos olvidar que al BCE no le corresponde resolver los problemas que sólo a nivel político, —mediante la creación de una auténtica unión política basada sobre los principios de disciplina y solidaridad— pueden ser encauzados.

Disciplina y solidaridad son los conceptos básicos del necesario gobierno económico común. A día de hoy, se ha firmado un Pacto Fiscal para constitucionalizar la lucha contra el déficit público que otorga a la Comisión Europea facultades de control previo, y de corrección y control posterior, respecto a los proyectos de presupuestos generales elaborados por los Estados miembros. Y se ha fijado una hoja de ruta para la unión bancaria. Pero la disciplina debe complementarse con la solidaridad. Desde esta óptica, los eurobonos —esto es unos títulos de deuda pública emitidos por la propia Unión y que permitirían financiarse a todos los Estados a un mismo tipo de interés— deben ser concebidos como el resultado final de un proceso de integración económica y política y ello porque si bien es cierto que su adopción tendría el efecto inmediato de detener los ataques especulativos a las deudas soberanas, no lo es menos que podría provocar también un elevado riesgo moral, en el sentido de incentivar la indisciplina fiscal. Suponen, en última instancia, un ejercicio de solidaridad absoluta desde los países más estables hacia los que más dificultades tienen para pagar sus deudas. La comunitarización de la deuda supondrá que los países fiscalmente saneados contribuyan a financiar a los que atraviesan situaciones delicadas. A cambio de esta solidaridad, Alemania está legitimada a pedir disciplina fiscal antes de aceptar los eurobonos. Lo que no resulta justificado es que, si esa disciplina se acepta (y nosotros hemos sido los primeros en dar el paso, con la reforma del art. 135 CE), y se garantiza jurídicamente con los procedimientos establecidos en el Tratado de Estabilidad, se siga rechazando la mutualización de la deuda. Para ofrecer un horizonte mínimo de esperanza a los países intervenidos y a los que

están en serio riesgo de intervención, el establecimiento de una deuda pública europea debe plantearse ya como un objetivo (a corto plazo) vinculado a los ajustes fiscales realizados. Y, a medio plazo, para poder salir del túnel, y como resultado final, el proceso de integración económica debe conducir a un incremento del presupuesto comunitario que permita financiar políticas que estimulen el crecimiento y el empleo, en definitiva desarrollar las políticas anticíclicas que los Estados nacionales no pueden llevar a cabo. Porque los Estados en crisis carecen —carecemos— de cualquier margen de maniobra para impulsar esas políticas.

El necesario gobierno económico común —basado en la disciplina fiscal y en la solidaridad— debe constar de cuatro elementos: *a)* un compromiso firme y creíble de austeridad fiscal por parte, sobre todo, de aquellos estados cuya deuda está más amenazada; *b)* un soporte institucional que proteja la deuda soberana de ataques especulativos, esto supone la creación de una Agencia Europea de Deuda o de un Tesoro Europeo. Estos dos elementos son inescindibles; *c)* un presupuesto comunitario de envergadura suficiente para impulsar políticas favorecedoras del crecimiento y el empleo. Políticas que la mayor parte de los estados (entre ellos el nuestro) individualmente no están en condiciones de impulsar; *d)* Una regulación de los mercados financieros puesto que en la desregulación efectuada a partir de los años ochenta del siglo pasado está el origen último de la crisis actual.

Ahora bien, el establecimiento de este gobierno económico común supondría llevar a cabo una refundación del proyecto europeo. Para ello habría que recuperar aquella idea que F. Mitterrand planteó antes incluso del nacimiento del euro, una Europa integrada y fuerte constituida por los países de la eurozona que debe culminar en una Federación, mientras que el resto continuaría formando parte de una amplia confederación que satisfaga a los adversarios de la federalización encabezados por los británicos. La función de gobierno o de dirección de la política económica común de la Federación correspondería a la Comisión —como un auténtico Gobierno de Europa— responsable ante el Parlamento Europeo.

Los dirigentes políticos europeos tienen la obligación de decir a los ciudadanos la verdad. Que ningún Estado, ni siquiera Alemania —principal beneficiaria del euro— podrá salvarse por su cuenta. Y así, como advertía Habermas: «La crisis de la moneda común puede acabar produciendo aquello que algunos esperaron en tiempos de la política exterior común europea: la conciencia, por encima de las fronteras nacionales, de compartir un destino europeo común».

2. *¿En qué medida cree que la dinámica de construcción europea —que obviamente avanza a pasos de tratados internacionales— supone un proceso de institucionalización que a su manera sigue un proyecto constitucional? Y a esos efectos ¿piensa que son o no referentes útiles los criterios de ingeniería constitucional?*

## FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN

El proceso de integración europea se construyó inicialmente a espaldas del Derecho constitucional. Podría decirse, incluso, que esa formulación inicial resultó funcional a

los Estados miembros durante muchos años, en la medida en que se trasladaron decisiones al ámbito europeo sobre las cuales los dirigentes políticos nacionales no tenían que responder ante su ciudadanía. Esto les permitió a los Estados recuperar una parte del margen de maniobra perdido con los límites al poder establecidos en los procesos de democratización que dieron lugar a las constituciones normativas. Aunque la construcción europea no surgió históricamente por esos motivos, parte de su éxito se debe a que se basó en un modelo que resultó funcional a los intereses de los Estados y les permitió recuperar parte del poder perdido frente a los procesos de democratización y de globalización.

Sin embargo, la aceleración del proceso de globalización en los últimos años ha cambiado sustancialmente las condiciones históricas en las que se fundamentaba ese modelo, exigiendo ahora una mayor integración política. El aumento sustancial de la integración política que requiere hoy Europa tendrá que articularse a través del Derecho Constitucional. La Unión Europea ha dado ya pasos decisivos, aunque insuficientes, en esa dirección. Es caso del Tratado de Lisboa — pese a su rechazo de los símbolos constitucionales— especialmente por la entrada en vigor de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, que puede considerarse el núcleo de la construcción constitucional de Europa. Los avances sucesivos no dependen solo de modificaciones institucionales, en mi opinión, sino de la construcción de un auténtico espacio público europeo articulado en torno a la idea de democracia pluralista.

## ANTONIO BAR CENDÓN

La pregunta merece dos precisiones iniciales. Primera precisión: la dinámica de la construcción europea no avanza sólo a «golpe» de tratado internacional. Si bien es cierto que la estructura jurídico-constitucional de la Unión está formada por Tratados internacionales —dos en estos momentos, el Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE), más una Carta de Derechos, de naturaleza constitucional discutida, si bien tiene el mismo valor jurídico que los Tratados (art. 6 TUE)—, es igualmente cierto que el avance de esta dinámica se ha hecho mucho más a «golpe» decisiones del Tribunal de Justicia de la Unión —cuyo activismo judicial ha sido decisivo en esta línea, sobre todo en el período que va entre los años sesenta y noventa del siglo pasado—, y también a través de decisiones políticas, no siempre formalizadas jurídicamente, o formalizadas a través de legislación secundaria; así, proyectos de financiación y desarrollos de políticas comunitarias realizados más allá de las previsiones específicas de los tratados o, incluso, sin base jurídica alguna en ellos; además, claro es, de los instrumentos normativos ordinarios de la Unión —reglamentos, directivas, decisiones—. Todo ello realizado a través de una interpretación generosa de la teoría de los poderes implícitos, que encuentra su base jurídica —¡no siempre alegada!— en el actual artículo 352 del TFUE (antiguo art. 308 del Tratado de la Comunidad Europea, y art. 235 del Tratado de la Comunidad Económica Europea).

Y, segunda precisión: las reformas de los Tratados realizadas hasta el presente, para formalizar avances en el proceso de integración de la UE, no responden a un proyecto

constitucional racionalmente diseñado al objeto de configurar una entidad política de una determinada manera, de acuerdo con unos valores e intereses pre-existentes que se codifican. Ello no ha sido así en absoluto; primero, porque el «poder constituyente» de la Unión, es decir, los Estados miembros, nunca han querido utilizar la vía constitucional para conformar la UE —con todo lo que ello supone en términos jurídico-materiales y procedimentales— y han utilizado siempre la vía del tratado internacional, que es mucho menos exigente y compleja a la hora de su realización. Y, segundo, porque, aun cuando se ha utilizado la vía del tratado internacional para realizar las reformas, estas reformas nunca han sido el producto de un proyecto de tratado previa y racionalmente formulado sino, más bien al contrario, el producto del fracaso del proyecto original, que ha sido modificado sustantivamente en gran parte de su texto por acuerdos políticos parciales o sectoriales —que han hecho perder coherencia, equilibrio y eficacia reformativa al proyecto—, cuando no ha sido sustituido o reemplazado por un texto nuevo, menos ambicioso que el original.

Así ha ocurrido con el Acta Única Europea de 1986, la cual es, en realidad, el producto del fracaso del proyecto Spinelli, que había pretendido sustituir los tres Tratados de entonces por un código constitucional único, que pudo haber sido la primera Constitución europea<sup>5</sup>. Se prefirió entonces una reforma mucho más reducida, de carácter institucional, que una reforma sustantiva constitucional; y se prefirió un nuevo tratado internacional a una Constitución. En el caso del Tratado de Maastricht, de 1992, se puede decir que, si bien respondió a las líneas directrices generales fijadas por los Consejos Europeos de Roma, de 14-12 de diciembre de 1990<sup>6</sup>, y de Luxemburgo, de 28-29 de junio de 1991<sup>7</sup>, se quedó muy corto en la consecución de la integración política supranacional y, por el contrario, formalizó como terrenos de la cooperación intergubernamental —excluidos de la acción y control comunitario, del Parlamento Europeo y del Tribunal de Justicia— la política exterior y de seguridad y los asuntos de justicia e interior, gracias a su compleja estructura de pilares. En este sentido, el Tratado de Maastricht no recogió la serie de 33 recomendaciones sobre las cuales habría de constituirse una nueva Unión Europea, que formuló el Parlamento Europeo en su sesión plenaria del 11 de julio de 1990<sup>8</sup>. Ello no excluyó, sin embargo, los notables avances que el Tratado de Maastricht introdujo en otros terrenos: la ciudadanía europea, el refuerzo del papel del Parlamento europeo («codecisión», investidura de la Comisión), el mercado único, la unión monetaria, o la cohesión económica y social (Tit. XIV, Protocolo sobre la cohesión económica y social, el Fondo de Cohesión). Similar cosa ocurriría con el Tratado de Ámsterdam de 1997. Este Tratado tenía dos objetivos principales: *a*) completar las lagunas dejadas en Maastricht; y *b*) de manera principal, realizar una importante reforma en las instituciones a fin, no sólo de mejorar su funcionamiento, sino de permitir la ampliación de la UE a diez nuevos Estados del centro y el Este de Europa, sin

5 «Informe Spinelli» (1984): *Projet de Traité instituant l'Union européenne* (DO, C 77, 19.3.1984, p. 53).

6 Consejo Europeo de Roma, 14 y 15 de diciembre de 1990, *Conclusiones de la Presidencia* (Primera parte) (SN 424/1/90), pp. 3-12.

7 Consejo Europeo de Luxemburgo, 28 y 29 de junio de 1991, *Conclusiones de la Presidencia* (SN 151/3/91 REV 3), pp. 2-11.

8 Parlamento Europeo, Resolución sobre las orientaciones del Parlamento Europeo acerca de un proyecto de Constitución para la Unión Europea, de 11 de julio de 1990 (DO, C 231, 17.9. 90, pp. 91-97).



causar el colapso de la Unión. El Tratado de Ámsterdam, sin embargo, fracasó en este doble intento. A cambio, el Tratado de Ámsterdam introdujo sustantivas reformas en otros aspectos de la vida de la Unión que significaron un notable avance en el proceso de integración: se inicia el proceso de «comunitarización» de algunos contenidos del tercer pilar (visados, asilo, inmigración, integración del acervo de Schengen), estableciendo el «área de libertad seguridad y justicia»; se refuerza del papel del Parlamento Europeo y se simplifica el proceso decisorio comunitario (nuevo procedimiento de codecisión, limitación de la cooperación al área de la UEM); se crea la figura del Alto Representante para la PESG, y se regula la política de defensa, con la introducción de las misiones Petersberg en el Título V del TUE. Por otra parte, el Tratado de Ámsterdam introduce el Protocolo núm. 30, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que viene a articular el procedimiento de ejercicio de este control sobre la actuación de Comunidad Europea.

El Tratado de Niza no es significativo a este respecto, dado que —en lo principal— se limitó a completar los «fleclos» dejados en Ámsterdam. Lo que sí, en cambio, es altamente significativo y revelador del hecho de que, en la práctica —como aquí se sostiene—, las reformas de los tratados no han sido el producto de un proyecto previo y racionalmente formulado sino, más bien al contrario, el producto del fracaso del proyecto original —el necesario «plan B» para salir del bloqueo—, lo constituye el Tratado de Lisboa, de 2007<sup>9</sup>. El Tratado de Lisboa es verdaderamente la consecuencia del fracaso de la de la Constitución Europea<sup>10</sup>, que es abandonada tras su derrota en los referéndums habidos en Francia (29.5.2005) y en los Países Bajos (1.6.2005). Es igualmente verdad que el Tratado de Lisboa recoge la mayor parte del contenido normativo material de la Constitución Europea; sin embargo, su adopción marcó deliberadamente un cambio radical de rumbo y el cierre —quizá temporal, pero pretendidamente definitivo—, de las aspiraciones constitucionalistas de Europa. El mandato del Consejo Europeo de junio de 2007 a la Conferencia Intergubernamental que redactó el Tratado de Lisboa fue contundente al respecto: los Tratados reformados «no tendrán carácter constitucional» —se dijo— y «no se utilizará el término “Constitución”»<sup>11</sup>. La palabra «Constitución» volvió así, a partir de entonces, a ser un tabú intocable e innombrable, como lo había sido ya durante mucho tiempo hasta la aprobación del fenecido Tratado constitucional.

Por otra parte, en lo que se refiere a la «ingeniería constitucional», es éste un concepto teórico que no sólo se ha banalizado mucho desde su formulación primigenia, a comienzos de los años noventa del siglo pasado<sup>12</sup>, sino que tampoco fue nunca, verdade-

9 «DO» C 306, 17.12.2007.

10 Tratado por el que se establece una Constitución para Europa («DO» C 310, 16.12.2004).

11 Consejo Europeo de Bruselas, 21 y 22 de junio de 2007, *Conclusiones de la Presidencia* (11177/1/07 REV 1, CONCL 2), pp. 15-30.

12 Vid. Arend Lijphart, «Democracies: Forms, performance, and constitutional engineering», *European Journal of Political Research*, Vol. 25, Issue 1 (January 1994), pp. 1-17; Giovanni Sartori, *Comparative constitutional engineering: An inquiry into structures, incentives and outcomes* (New York: NY University Press, 1994); y también en esta revista: Giovanni Sartori, «La ingeniería constitucional y sus límites», *Teoría y Realidad Constitucional*, 3 (1999), pp. 79-87. Hoy en día existe una abundante literatura que utiliza la denominación «ingeniería constitucional» para referirse a las cosas más heterogéneas: transiciones a la democracia, sistemas de partidos, el reconocimiento de derechos políticos, integración de minorías, estudios econométricos sobre la estabilidad de los sistemas políticos, estudios sobre la igualdad de géneros, etc. A título indicativo, vid. John



ramente, un auténtico ejercicio de ingeniería, si entendemos por tal la aplicación de una serie de conocimientos y técnicas científicas al diseño, creación o perfeccionamiento de estructuras —en este caso— políticas y sociales<sup>13</sup>. Más bien al contrario, la mayoría de los estudios que se ubican bajo este paraguas conceptual son tanto meramente descriptivos, como prescriptivos en términos morales —de bueno y malo—, pero no formuladores de soluciones constitucionales o articuladores de una arquitectura constitucional alternativa. En este sentido, la obra germinal de Lijphart, como la de Sartori, son sólo ejercicios ordinarios de Derecho Constitucional comparado —o, quizá mejor, Ciencia Política comparada—, con el añadido de una no muy disimulada pretensión normativa de carácter moral; es decir, realizar recomendaciones sobre lo que se considera bueno en el ejercicio del gobierno constitucional y sus modelos. Diferente —y predecesora— es, sin embargo, la obra de Horowitz, pero se refiere sólo a una entidad nacional específica: Sudáfrica<sup>14</sup>.

En este sentido, pues, la dinámica de construcción europea y su proceso de institucionalización no sigue —en términos propios— un proyecto o modelo constitucional concreto: este es inexistente, y, cuando lo hubo, fue contundentemente rechazado por los Estados miembros. Y, en esta misma línea, no se sigue criterio alguno de «ingeniería constitucional», ni tampoco puede decirse que esta teoría constitucional sea muy sólida ni, desde luego, aplicable a la realidad compleja y supranacional de la UE.

Ahora bien, si despojamos el concepto de «ingeniería constitucional» del contenido del que le han dotado sus autores —y que acabamos de criticar— y lo asumimos como un concepto independiente, no cabe duda alguna de que el proceso de integración europeo y su progresiva institucionalización, en la línea de conseguir una mayor integración política y un mejor y más eficiente —y, quizá, democrático— funcionamiento, es quizá el más claro ejemplo que se pueda proporcionar de un ejercicio de «ingeniería constitucional». Y ello, por un doble motivo: primero, por la forma en como se ha ido produciendo ese proceso, con complejas —a veces, alambicadas— y siempre parciales reformas de los Tratados, tras muy difíciles negociaciones políticas, en las que convergen intereses heterogéneos y, con frecuencia, diametralmente opuestos. Y, segundo,

Mukum Mbaku, «Constitutional Engineering and the Transition to Democracy in Post-Cold War Africa», *The Independent Review*, vol. II, núm. 4 (1998), pp. 501-517; Jan Zielonka (ed.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, Vol. 1: *Institutional Engineering* (Oxford: OUP, 2001), con artículos relevantes de Klaus von Beyme y de Leonardo Morlino; Ben Clift, Justin Fisher, «Party Finance Reform as Constitutional Engineering? The effectiveness and unintended consequences of Party Finance Reform in France and Britain», *French Politics*, 3 (1 December 2005), pp. 234-257; Edin Hodžić and Nenad Stojanović, *New/Old Constitutional Engineering?: Challenges and Implications of the European Court of Human Rights Decision in the Case of Sejdić and Finci v. BiH* [Bosnia and Herzegovina] (Sarajevo, Analitika — Center for Social Research, 2011); Takele Soboka Bulto, «The Promises of New Constitutional Engineering in the Post Genocide Rwanda», *African Human Rights Law Journal*, Vol. 8 (October 17, 2008); Alicia Adserà, Carles Boix, «Constitutional Engineering and the Stability of Democracies» (Paper prepared for the 2004 Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics, Tucson, Arizona, September 30-October 3, 2004); Georgina Waylen, «Constitutional Engineering: What Opportunities for the Enhancement of Gender Rights?», *Third World Quarterly*, Vol. 27, núm. 7 (2006), pp. 1209-1221.

<sup>13</sup> De acuerdo con el *Diccionario esencial de la lengua española* (Madrid: RAE, 2006, p. 823): «Estudio y aplicación por especialistas de las diversas ramas de la tecnología».

<sup>14</sup> Donald L. Horowitz, *A Democratic South Africa?: Constitutional Engineering in a Divided Society* (University of California Press, 1991).

por el ingenio demostrado por los autores de esas reformas: los líderes políticos de los Estados y de la Unión —con influencia diferente en las diferentes etapas históricas de la UE—, los negociadores en representación de los Gobiernos de los Estados —a veces llamados «*sherpas*», por lo avanzado y peligroso de su posición— y, desde luego, los servicios jurídicos del Consejo —frecuentemente ignorados en su relevante papel por la doctrina constitucionalista y la ciencia política—. Ellos son, en realidad, verdaderos ingenieros constitucionales, o institucionales, diseñadores accidentales —en el sentido de que no responden a un programa predeterminado— de un modelo político enteramente nuevo en la historia política de la Humanidad; y lo que hacen —lo que han hecho— eso sí que es pura ingeniería constitucional, y no lo otro.

En definitiva, en la UE la «cuestión constitucional» no es, a día de hoy, decidir entre un modelo u otro de presidencialismo, entre un modelo u otro de parlamentarismo, ni decidir cuál es el mejor sistema electoral, ni cuál ha de ser el sistema de partidos consiguiente, ni siquiera determinar cuál ha de ser la lista de derechos fundamentales que deban figurar en su Carta de derechos, ni cuáles han de ser sus garantías —temas todos ellos objeto habitual de los estudios de Derecho Constitucional comparado que se encuadran en el concepto de «ingeniería constitucional»—. La cuestión constitucional sustantiva que hoy afecta a la UE —como lo hizo, desde el principio, a las Comunidades Europeas— es determinar la competencia jurídica de los dos elementos componentes de esta estructura, los Estados miembros y la Unión, y el balance de poder entre ellos. Y esta relación dialéctica Estados-Unión es el núcleo central —la cuestión sustancial— de la «cuestión constitucional» de la UE. Los demás aspectos, incluida la cuestión relevante de la legitimidad democrática de la Unión, son secundarios en esta estructura, no porque no sean importantes, sino porque su incidencia y desarrollo es absolutamente dependiente de cuál sea la solución que se adopte —o la forma de equilibrio que se consiga— en esa relación dialéctica Estados-Unión. Si la balanza se inclina del lado de la Unión, el desarrollo constitucional de la ésta será más pleno y cercano a las concepciones clásicas del constitucionalismo democrático: mayor participación, mayor representatividad, mayor responsabilidad, equilibrio-control de poderes, mayor peso del discurso político, etc. Si, en cambio, la balanza se inclina del lado de los Estados —cosa que parece ser la tendencia actual—, la dimensión intergubernamental de la Unión se acentuará, en detrimento de la dimensión comunitaria o supranacional, y, en esta línea, el modelo se alejará de las concepciones clásicas del constitucionalismo democrático. Así, se acentuará el discurso económico y se buscará la eficacia y la legitimación por los resultados, y la paz y el consenso por la negociación, por encima de la participación, la representatividad, la transparencia y el debate político.

En la Unión Europea, pues, a día de hoy, no se trata de acomodar individuos o minorías, como en el Estado constitucional democrático; se trata de acomodar Estados.

## JOSÉ MARÍA GIL ROBLES

A) La dinámica de la construcción europea avanza no solo de tratado en tratado sino incluso en situaciones de urgencia, como ahora, con acuerdos interestatales o interinstitucionales para rellenar los huecos de los Tratados.

No existe un proyecto constitucional explícito, ni ha existido nunca. Es más, Monnet y Schumann ya dijeron en la declaración de 9 de mayo de 1950 (origen del proyecto de la Unión Europea):

«Europa no se hará de una sola vez ni mediante un proyecto de totalidad (d'ensemble) sino mediante realizaciones concretas que creen solidaridades de hecho».

Párrafo premonitorio, desde luego. Europa se ha ido tejiendo nudo a nudo, como las labores de nuestras abuelas. Lentamente, pacientemente, pero sólidamente. A fuerza de tratados y .... ¿dónde está dicho que mediante tratados no pueda establecerse un ordenamiento constitucional? La Unión Europea es exactamente eso: un ordenamiento constitucional supranacional establecido progresivamente por medio de tratados.

B) Desde luego no se ha seguido a la letra un modelo conocido. Pero el resultado es un modelo de organización del tipo de democracia constitucional orleanista que, si en algo se inspira es en el federalismo alemán con algún toque suizo (aunque precisamente en Alemania se hayan oído últimamente voces en dirección al modelo presidencialista americano, unos proyectos que de momento no tienen visos de salir adelante).

Los criterios de ingeniería constitucional solo son útiles cuando se encaminan a dar satisfacción a las necesidades de la sociedad. En la Unión Europea el criterio constitucional que hay que seguir es que las instituciones establecidas *ab initio* se vayan perfeccionando para ejercer cada vez más democrática y eficazmente los poderes que se ponen en común, sin perder de vista lo difícil que resulta ese ejercicio conjunto del poder en campos cada vez más amplios.

Y la teoría constitucional no puede ser un corsé, sino un repertorio de instrumentos para ir respondiendo a las necesidades sin seguir un modelo establecido; pero mejorando el funcionamiento y la responsabilidad democráticos de las instituciones.

## ENRIQUE LINDE PANIAGUA

El análisis de lo sucedido con la tramitación del *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* pone de evidencia que en las actuales circunstancias cualquier intento de aproximación de la Unión a una estructura institucional que suponga la transferencia a la misma de mayores competencias soberanas de los Estados miembros está llamada al fracaso. En la medida en que las reformas de los tratados exigen la unanimidad de los Estados miembros, el Reino Unido y algunos otros Estados miembros se opondrán a las mismas. Un ejemplo lo hemos tenido con el *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Europea* que no ha sido suscrito por todos los Estados de la Unión, habiendo quedado al margen, por su propia voluntad, dos de los veintisiete Estados miembros; el Reino Unido y la República Checa, lo que ha impedido la incorporación del citado tratado al Derecho de la Unión Europea. No se trata de la primera vez que sucede que un Tratado sea suscrito por un grupo de Estados miembros al margen del Derecho de la Unión. Un precedente es el Tratado de Schengen de 1985, que nació como un Tratado al margen de la Unión y que más tarde se integró en el Derecho de la Unión. Y un ejemplo más reciente es el *Tratado por el que se crea la Fuerza*

de *Gendarmería Europea* entre los Estados de España, Francia, Italia, Países Bajos y Portugal, al que se adhirió posteriormente Rumania.

En estas circunstancias históricas los Estados de la Unión se están enfrentando a dos preguntas cuyas respuestas están pendientes desde la entrada en vigor del tratado de Maastrich: ¿Quieren los estados miembros la unión política? Y, en su caso ¿Están dispuestos, los Estados miembros que quieren la unidad política, a refundar la Unión Europea al margen de los Tratados de la Unión?

A la primera pregunta se puede responder sin dudar que algunos Estados miembros quieren la unión política mientras que otros Estados miembros se oponen radicalmente a la unión política. Por eso sería necesario responder afirmativamente a la segunda pregunta. Porque no parece posible, ni a corto ni a medio plazo, convencer a los Estados miembros que rechazan la unión política. Sin embargo, no creo que exista liderazgo suficiente en los países dispuestos a la unión política para iniciar una nueva etapa constructiva alejada de la insatisfactoria situación en que vivimos. Y para la toma de estas decisiones, respondiendo a la pregunta, considero que la ingeniería constitucional no tiene ninguna utilidad.

## ALBERTO PÉREZ CALVO

La primera de las dos preguntas presentes en este número 2 utiliza la expresión «proyecto constitucional» como equivalente a un proceso que va a acabar en una etapa constituyente de la que surgiría una constitución. Para dejar claras mis ideas al respecto, quiero decir que entiendo por constitución la norma suprema de un Estado en la medida en que, hoy, en democracia, es aprobada por el pueblo soberano mediante referéndum, y que, obviamente, al tratarse de una norma, es exigible ante los tribunales, es decir, tiene carácter normativo. Creo necesaria esta precisión porque, a veces, se ha calificado de Constitución a normas que, como la llamada hace unos años «Constitución Europea», ni era aprobada por el pueblo soberano ni era la norma suprema de ningún Estado.

Tras esta precisión, paso a responder a la primera pregunta sobre si la dinámica de los tratados que organizan la construcción europea supone «un proceso de institucionalización que a su manera sigue un proyecto constitucional». Hace ya muchos años el Profesor Lucas Verdú hablaba de la imagen estatiforme de las Comunidades Europeas. Con peculiaridades propias, estas Comunidades Europeas y hoy la Unión Europea presentaban y presentan un entramado institucional que llevaba y sigue llevando a cabo funciones legislativas, ejecutivas y judiciales. Y es que resulta difícil escaparse de la realidad de estas o parecidas funciones cuando se construye una organización de personas o de Estados. La grandiosa ONU o una humilde asociación de personas con ciertos fines propios llevan a cabo funciones que, a pesar de la distinta relevancia de unas y otras, muestran algunos aspectos similares desde el punto de vista jurídico.

En este sentido les resultaría difícil a quienes conducen el proceso de construcción europea utilizar categorías completamente distintas de las que usan las Constituciones cuando organizan o reorganizan un Estado.

Pero la pregunta requiere también otra respuesta referida a si la construcción europea conduce a una especie de Estados Unidos de Europa. Posiblemente, quienes dirigieron los primeros pasos de esta construcción europea mediante los Tratados de París, de 1951, y de Roma, de 1957, albergaban esa esperanza de la que algunas mentes esclarecidas se habían hecho eco antes, durante y después de la II Guerra Mundial. Pero los gobernantes de los distintos Estados miembros de la Unión Europea, que han llegado después han tratado de hacer frente a los problemas que se iban planteando día a día y de cuando en cuando han dado pasos importantes hacia una mayor integración a través de duras negociaciones sobre los nuevos tratados que se han ido aprobando y a la ampliación de la Unión a nuevos miembros.

Desde luego, una gran parte de las piezas necesarias para dar el paso hacia unos Estados Unidos de Europa están ya presentes en el actual estadio de construcción comunitaria. Faltan otras piezas seguramente, y una de ellas, que es fundamental, tal como se ven hoy las cosas, está muy lejos (no sé si en el tiempo, pero sí en el terreno ideológico) de poder imaginarla: la cesión de la soberanía por parte de los Estados miembros a esos posibles Estados Unidos de Europa.

En cuanto a la segunda pregunta, la respuesta es afirmativa y una prueba la tenemos en la actual configuración del poder legislativo de la Unión, compuesto por el Consejo de Ministros, por un lado, y por el Parlamento Europeo, por el otro. Este bicameralismo, integrado por ministros de los Estados miembros y por diputados elegidos por sufragio universal, recuerda de manera clara el bicameralismo alemán.

## JAVIER TAJADURA TEJADA

Considero que en su realidad actual la Unión Europea es una entidad política que ha alcanzado un grado de centralización mayor que el que es propio de una Confederación de Estados, pero no ha dado todavía el paso de convertirse en un Estado Federal. Ese paso exige, inexcusablemente, un momento constituyente. Desde esta óptica, la Teoría del Estado Constitucional es sumamente útil para indicarnos cómo proceder a esa transformación (de Confederación en Federación). La Unión política sólo puede ser establecida mediante la aprobación de una Constitución europea por un poder constituyente igualmente europeo. Es también la Teoría de la Constitución la que nos indica cuál debe ser el contenido necesario del Texto Constitucional europeo.

Desde esta óptica, la sustitución del Tratado Internacional por la Constitución es el paso ineludible para dejar atrás la senda de la Confederación. Por lo demás, la experiencia histórica nos muestra con meridiana claridad qué el destino de todas las Confederaciones que en el mundo han sido o bien ha consistido en su disolución o bien en su transformación en un Estado Federal. El dilema en el que hoy se encuentra la Unión Europea es el mismo: o bien se fragmenta, echando por la borda los logros alcanzados durante los últimos sesenta años y desaparece definitivamente del escenario de la historia, o bien se convierte en una Unión política federal.

A mi juicio, el ejemplo a seguir sería el de la Convención de Filadelfia. Naturalmente, a esto se objetará que los Estados miembros de la Confederación americana presentaban una homogeneidad cultural, lingüística y social muy superior a la de los ac-

tuales Estados europeos. Ahora bien, aunque esto fuera así, las circunstancias objetivas que justifican la unificación europea son hoy mayores incluso que las que determinaron el nacimiento de los EE.UU.

3. *¿Es necesaria o conveniente, o bien imposible, a su juicio, el avance de la Unión Europea hacia una Federación y por qué? ¿Habría que repensar sustancialmente los conceptos tradicionales en Derecho constitucional sobre los órganos de los llamados poderes ejecutivo, legislativo y judicial?*

## FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN

La transición hacia una estructura federal es absolutamente necesaria en el contexto de la globalización. Baste pensar que en los próximos años se consolidará una transformación radical en el sistema de poder mundial que hemos conocido hasta ahora. Las potencias emergentes ocuparan las primeras posiciones en el reparto de poder económico, encabezadas por China e India, que superarán a Estados Unidos. En esa escala no habrá ningún país europeo en las primeras posiciones: Alemania ocupara el noveno o el décimo puesto por detrás de países como Brasil, México, Indonesia o Rusia. Sólo una Europa unida hará posible que tengamos una voz en el mundo, que ya no podemos aspirar a tener cada uno de los Estados miembros de la UE.

La necesidad de repensar los conceptos previos de la estructura institucional del poder es ya necesaria, no tenemos que esperar a la culminación del proceso de integración a través de un Estado Federal. En la metodología del Derecho Constitucional Europeo podemos diferenciar entre el Derecho Constitucional Europeo en sentido estricto (el de la UE) y el Derecho Constitucional Europeo en sentido amplio (el de los diversos espacios constitucionales de Europa, no sólo estatales, también territoriales). Pues bien, como indica Peter Häberle, nuestra realidad constitucional, la de cada uno de los Estados miembros, está integrada por órdenes constitucionales parciales: el europeo y el nacional. No tiene sentido que sigamos explicando hoy el Derecho constitucional en clave nacional, obviando una parte de nuestra realidad constitucional que es, necesariamente, europea.

La interacción entre el derecho constitucional europeo en sentido estricto y en sentido amplio se incrementará en el futuro, a medida que avance el proceso de integración. Esa interacción tiene una vertiente productiva o positiva, de garantía de la democracia interna de los Estados y de potenciación de la división de poderes. Pero tiene también una vertiente negativa, que estamos viendo actualmente con la crisis económica y con la involución democrática que está generando en algunos Estados miembros. Debemos promover la interacción positiva mediante el aumento de la densidad democrática en Europa, con el reforzamiento del espacio público europeo y su orientación progresiva en el sentido de la democracia pluralista (en lugar de la orientación actual, que privilegia la tensión en torno a los intereses nacionales, generando una dialéctica negativa y dañina para el proyecto europeo).

## ANTONIO BAR CENDÓN

Aquí se plantean juntas dos preguntas que se refieren a dos cuestiones diferentes: una cosa es la posible deriva federal de la UE, y otra bien diferente, no necesariamente relacionada, la organización de la estructura institucional de la UE de acuerdo con un modelo constitucional clásico, propio de un Estado democrático, ordenado de acuerdo con el modelo liberal.

En lo que hace a la consideración de la UE como una entidad federal, o en camino de convertirse en tal, se debe comenzar por explicar que la UE es una entidad compleja de muy difícil caracterización o definición de acuerdo con la nomenclatura tradicional del Derecho Constitucional. Tanto en su proceso de formación histórica, como en su estructura actual, la UE es una entidad compuesta por Estados soberanos que han decidido libremente asociarse y transferir, a estos efectos, parte de su poder soberano a un conjunto institucional con capacidad de decisión propia y autónoma. En los términos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, estos Estados decidieron «crear una Comunidad de duración ilimitada, con sus propias instituciones, su propia personalidad, su propia capacidad legal y de representación en el plano internacional y, más en concreto, con poderes reales derivados de una limitación de soberanía o una transferencia de poderes de los Estados». Una transferencia de poder soberano que, si bien se produce sólo en un terreno limitado, ha permitido a las Comunidades Europeas, primero, y a la Unión Europea después, crear «un cuerpo de Derecho que les obliga a ellos mismos y a sus ciudadanos»<sup>15</sup>. A lo largo de los años, este proceso se ha ido incrementando de manera progresiva hasta llegar a la situación actual. Ahora bien, en este proceso, los Estados no han transferido todo su poder soberano sobre la totalidad de las materias de las que se ocupan, ni tampoco lo han hecho de manera absoluta ni siquiera en aquellas materias sobre las que sí ha habido una transferencia de poder.

La UE aparece así dividida en dos ámbitos, uno, que podemos denominar comunitario, o supranacional, en el que las instituciones de la UE extienden la plenitud de su jurisdicción y se pronuncian a través del procedimiento mayoritario —es el ámbito de la integración—; y otro en el que su actuación aparece muy limitada, y en el que los Estados conservan la plenitud de su soberanía y los pronunciamientos se hacen a través del procedimiento de la unanimidad —es el ámbito de la cooperación—. En el primer ámbito, podría decirse que la UE es ya, a día de hoy, una federación de Estados, si bien una federación *sui generis*, en la que el ámbito material de su poder es muy limitado (¡sólo cinco materias bajo su competencia exclusiva!); no existe una presidencia unipersonal y electiva de la federación —si bien podría decirse que el Consejo Europeo es un a modo de presidencia colegiada de la federación—; y no existe un parlamento bicameral, en términos propios, con plena y exclusiva capacidad legislativa. En este último sentido, podría decirse que el «legislador de la Unión»<sup>16</sup> está compuesto por una cámara que representa a los «ciudadanos» de la Unión —el Parlamento Europeo—, y

15 Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sentencia Costa v. ENEL, 6/1964.

16 Términos utilizados por los artículos 4 y 7.3 del Protocolo núm. 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, para referirse al conjunto formado por el Parlamento Europeo y el Consejo.



una segunda cámara que representa a los Estados miembros —el Consejo— (art. 10.2 TUE). La especialidad está aquí en el hecho de que el Parlamento Europeo no tiene una competencia legislativa plena (carece de iniciativa legislativa y no se pronuncia sobre la totalidad de las materias competencia de la Unión, si bien sólo aquellas normas jurídicas en cuya elaboración participa el Parlamento Europeo tienen rango de ley —son «actos legislativos»—, art. 289.3 TFUE) y, por el contrario, el Consejo no es sólo una cámara legislativa, en realidad, es una institución de naturaleza híbrida, con competencia mucho más amplia que la del Parlamento Europeo, tanto en el ámbito normativo, como en el ejecutivo. Es más, es precisamente el Consejo, la institución representativa de los Gobiernos de los Estados, donde se adoptan las decisiones fundamentales de la Unión y la institución que —con el Consejo Europeo— representa, por tanto, la dimensión intergubernamental de la Unión y el ámbito donde se debaten y adoptan las decisiones sometidas solo a cooperación política —no integración— entre los Estados.

En este sentido, no sólo cabe, sino que sería muy beneficioso, el avance de la Unión Europea hacia una federación de Estados, dado que ello serviría para acentuar los elementos de integración y supranacionalidad que forman parte de la constitución sustancial de la UE. De acuerdo con lo dicho, ello requeriría, *a)* en primer lugar, «comunitarizar» las instituciones ejecutivas, reduciendo el ámbito material sobre el que se ocupan en exclusividad y reduciendo también el número de materias sobre el que se pronuncian por unanimidad, sobre todo, en el caso del Consejo; *b)* en segundo lugar, aumentar los poderes del Parlamento Europeo, extendiéndolos a la totalidad de los ámbitos materiales competencia de la UE; y *c)* en tercer lugar, introducir una ley de partidos de ámbito europeo, que fomente la creación de un espacio público europeo con una temática y una dinámica propias, diferenciadas de aquéllas de los Estados miembros. Todo ello, en definitiva, vendría a incrementar la relevancia política de la UE a los ojos de los ciudadanos y, por consiguiente, a aumentar la participación ciudadana y la legitimidad democrática de la Unión. Pero, no cabe ser muy inocente al respecto. Hoy por hoy, no sólo no es ésta la dinámica que se perfila en el horizonte más cercano de la UE, sino que, muy al contrario, los Estados miembros pretenden mantener su cuota de poder en la estructura institucional y en el proceso decisorio —formal e informal— de la Unión, manteniendo así la relevancia del elemento intergubernamental en su constitución sustantiva. En este sentido, por ejemplo, la búsqueda de una mayor legitimidad democrática de la UE llevó a la reforma del Tratado de Lisboa —muy equivocadamente—, no tanto a incrementar los poderes del Parlamento Europeo en línea con lo aquí dicho, sino a introducir a los parlamentos nacionales en el proceso decisorio de la Unión. Lo cual, evidentemente, no viene sino a incrementar el peso de la dimensión intergubernamental de la UE.

Por otra parte, en lo que se refiere al equilibrio de poderes en el seno de la Unión, no es esta una cuestión que esté necesariamente relacionada, con el avance de ésta hacia una forma de federación más acentuada. Como acabamos de ver, la Unión es ya, a día de hoy, una federación *sui generis* y, sin embargo, el equilibrio de poderes que caracteriza su constitución sustancial no es precisamente el que se corresponde con el modelo constitucional clásico, propio de un Estado democrático: el equilibrio y mutuo control entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. No es que estos poderes, así con-

cebidos, no existan en la Unión; es que su distribución institucional y su papel —y, por lo tanto, el mutuo control— no se corresponden con aquéllos del Estado constitucional. Así, el poder ejecutivo reside tanto en la Comisión —verdadero aparato administrativo-ejecutivo de la UE—, como en el Consejo, que es el verdadero órgano de dirección política de la UE, al mismo tiempo que posee una amplia competencia legislativa y ejecutiva. Por otra parte, la organización de la competencia legislativa tampoco se corresponde con la del Estado constitucional, dado que ésta no reside sólo en el Parlamento Europeo, sino en la actuación conjunta del Parlamento Europeo y el Consejo —el «legislador de la Unión»— que son quienes producen las normas con rango de ley —«actos legislativos»— de la UE. Además —y como hemos visto ya en líneas anteriores—, el Parlamento Europeo carece de competencia legislativa plena: ni tiene iniciativa legislativa, ni se pronuncia sobre la totalidad de las materias que son competencia de la Unión. La única institución de la UE cuyo papel sí se corresponde con el de los Estados miembros es el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que ejerce el poder judicial. Sin embargo, también aquí hay que decir que su competencia no es exactamente la misma que la de los tribunales superiores de los Estados, dado que no se extiende a la totalidad de la competencia material de la Unión y hay áreas, como las de cooperación política entre los Estados —la política exterior, la política de defensa— que están excluidas de su jurisdicción (salvo en algún aspecto menor, tras la reforma del Tratado de Lisboa).

En este sentido, pues, no es enteramente descabellado pensar que se pueda producir una acentuación de la dimensión supranacional o comunitaria de la Unión en un futuro no demasiado lejano, sin que ello afecte en absoluto a la organización institucional y el equilibrio clásico de poderes —entendido en el sentido constitucional— en el seno de la Unión. De hecho, en la actualidad, se están produciendo ya cambios sustantivos en las competencias económica y, sobre todo, financiera y presupuestaria de la Unión y de los Estados; cambios que tienden a atribuir una mayor capacidad de acción a la UE y, sin embargo, ello supondrá simplemente más poder de dirección —u orientación— política y de control para el Consejo y para la Comisión, sin que se altere la sustancia del equilibrio de poderes en el seno de la Unión.

En este sentido, y acudiendo a la historia política en busca de precedentes, cabría decir que la estructura política actual de la UE recuerda un poco al modelo sinodial de la Edad Media, en el que, por ejemplo, el Consejo de Castilla, órgano supremo bajo el Rey, reunía en sí mismo tanto el poder legislativo como el poder ejecutivo y de dirección política, mientras que las Cortes eran sólo un órgano de funcionamiento discontinuo y con poderes principalmente financieros. Y ese es en parte el papel que hoy le corresponde al Consejo y al Parlamento Europeo en la estructura institucional de la UE, si bien, claro es, las diferencias son grandes.

En todo caso, si la Unión fuese a convertirse en el futuro, de manera plena, en una federación de Estados, en el sentido tradicional, no cabe duda alguna de que uno de los pasos necesarios en esta transformación habría de ser una reforma institucional sustantiva que permitiese una reordenación de los poderes de acuerdo con el modelo constitucional tradicional. Pero esto —como aquí se ha tratado de explicar— no está en absoluto en la intención ni en el programa político de los Estados miembros ni de los partidos que los gobiernan.

## JOSÉ MARÍA GIL ROBLES

A) Antes dije que la Unión Europea es ya una Federación en los campos de competencia exclusiva y en muchos de competencia compartida, en los que las decisiones de sus órganos legislativos, ejecutivos y judiciales se imponen a los Estados Miembros y vinculan a sus ciudadanos sin necesidad del consentimiento de aquéllos.

El avance se lleva produciendo sesenta años y sigue atribuyendo cada vez más poderes al nivel comunitario, es decir, federal. ¿Por qué? Porque los Estados miembros ya no pueden cumplir aisladamente muchas de sus funciones tradicionales y cada vez lo podrán menos en un mundo progresivamente globalizado; y porque la alternativa de la cooperación intergubernamental siempre ha resultado insuficiente por ineficaz. De hecho se ha convertido en una etapa intermedia hacia la comunitarización o federalización, una etapa durante la cual la simple cooperación para el ejercicio conjunto de ciertos poderes va demostrando la necesidad de ese ejercicio conjunto y la ineficacia de la mera cooperación, abriendo paso al convencimiento de que hay que dar el salto al modelo federal.

B) No me parece que haya que repensar sustancialmente los conceptos de Derecho constitucional a que alude la pregunta. En efecto:

- lo esencial de la teoría de la división de poderes, según la enunció Montesquieu, no es que existan legislativo, ejecutivo y judicial, sino que «*le pouvoir arrête le pouvoir*»; este equilibrio de poderes existe en la Unión Europea, por ahora de un modo «sui generis»;
- de hecho, legislativo, ejecutivo y judicial se organizan y relacionan de muy diversa manera según los sistemas constitucionales (presidencialista, constitucional orleanista, parlamentario...) y los conceptos tradicionales del Derecho constitucional no han tenido que ser sustancialmente repensados, sino actualizados;
- los órganos de la Unión Europea han ido evolucionando lenta e imperceptiblemente hacia un esquema de democracia parlamentaria (Me remito como ilustración de lo que digo a la evolución del sistema de designación del Presidente de la Comisión, que he explicado detalladamente en «La investidura de la Comisión: hacia un sistema parlamentario» en Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea (Beneyto, Dir) tomo III, p. 288 y ss, Thomson Reuters, Madrid 2011); la comparación de los sucesivos tratados lo pone de manifiesto.

## ENRIQUE LINDE PANIAGUA

A mi juicio por las razones que expuse, al responder a las preguntas anteriores, resulta imprescindible la unión política de la unión Europea. No es suficiente la unión monetaria, ni será suficiente la unión económica que está en ciernes (unión bancaria, tesoro público europeo, etc.). Para enfrentar los retos de un mundo globalizado resulta imprescindible la unión política.

Cuestión diferente es la forma de la unión política. La forma federativa se aproxima a la que, en su caso, debiera adoptarse. Pero, en su caso, una Federación Europea sería un modelo original al que podría incorporarse la práctica totalidad del sistema institucional de la Unión. No obstante tendrían que llevarse a cabo reformas considerables. Debiera desaparecer el Consejo de la Unión como tal, convirtiéndose en una Cámara de los Estados miembros, a modo de senado. Debieran realizarse elecciones al Parlamento Europeo en distrito único. El presidente de la Unión debiera ser elegido en elección directa por los ciudadanos de la Unión, etc. etc. etc. Pero en definitiva, se trataría de que los ciudadanos europeos pudieran visualizar con claridad la existencia de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

La creación de una Federación Europea exigiría, por otra parte, una remodelación de profunda y extensa de los sistemas constitucionales de los Estados miembros.

## ALBERTO PÉREZ CALVO

### *¿Necesaria, conveniente o imposible?*

La respuesta a si es necesario o conveniente avanzar hacia una federación depende de la actitud política que los distintos Estados miembros tengan en relación con la Unión, con sus objetivos, con su futuro y con su particular visión del hecho de que cada uno de esos Estados dejara de ser soberano si la Unión se transformara en una federación.

En este sentido, parece que los más proclives hacia esta federación podrían ser los Estados menos ricos, porque así podrían participar en los beneficios de unas políticas sociales, hay que suponerlo así, más generosas que las históricas de la Unión Europea. Aunque también hay que suponer que la Federación tendría en este terreno límites importantes que le impedirían desarrollar, por ejemplo, una Seguridad Social común, que sería tan apetecible para los ciudadanos de los países menos ricos.

Desde luego, si hubiera voluntad política en este sentido, el paso hacia una federación sería tan posible como lo fue en la América del Norte del siglo XVIII pasar de una confederación a los actuales Estados Unidos. Por cierto la opinión doctrinal que me parece más sólida cuando se ha tratado de definir la naturaleza de la actual Unión Europea es la que afirma que estamos ante una confederación moderna. El adjetivo moderna trata de explicar que esta confederación, a diferencia de las clásicas, adopta un Derecho directamente aplicable en los Estados miembros sin que deba ser introducido en sus respectivos ordenamientos internos mediante el procedimiento normativo habitual.

Por otra parte no todos los Estados miembros de la actual Unión tendrían que integrarse en la nueva federación. Cabría perfectamente la integración en una federación de varios de los actuales Estados miembros y el mantenimiento de las reglas de la Unión para aquellos que quedaran fuera.

### *Repensar sustancialmente los conceptos tradicionales en Derecho constitucional.*

Creo que siempre hay que tratar de acomodar el Derecho a las nuevas circunstancias. La misma sociedad puede ir determinando la dirección del cambio a través del sufragio y ante las iniciativas o propuestas presentadas por los partidos políticos.

En el caso concreto que nos ocupa habría que proceder de la misma manera, como, por lo general, se suele hacer siempre en democracia más pronto o más tarde.

Ante todo, creo que los principios del Estado social y democrático de Derecho con arreglo a los cuales nos organizamos en el ámbito de los Estados europeos deberían permanecer intactos. No se trata de una gran idea, ciertamente, pero conviene recordarla como premisa indispensable para seguir avanzando en el discurso. Naturalmente, para los Estados de la federación habría acabado la época de estar unidos mediante tratados multilaterales y en la base de su ordenamiento común habría una Constitución.

Esa Constitución europea, por cierto, sería aprobada por un nuevo poder constituyente, el pueblo europeo que, por primera vez, quedaría constituido al ratificar él mismo la nueva Constitución. Sobre la existencia o no del pueblo europeo ha habido a veces discusiones que no tienen mucho sentido. Desde el punto de vista jurídico, los distintos pueblos de los Estados miembros de la Unión quedarían constituidos como pueblo de Europa cuando ellos mismos quedaran organizados como tal pueblo mediante la aprobación final de la Constitución Europea.

Por lo demás, el constituyente debería resolver el diseño concreto de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

El órgano legislativo estaría integrado por una o preferiblemente dos cámaras, de las que, al menos una, debería ser elegida por sufragio universal sobre la base de candidaturas no nacionales sino referidas a todo el conjunto de la federación, estableciendo naturalmente garantías para que posibles partidos locales pudieran tener representación en el órgano legislativo. Un punto crucial de la discusión sobre el nuevo órgano parlamentario puede ser, una vez más en la historia del federalismo, el número de representantes que cada Estado enviaría a cada una de las cámaras. Como se sabe, este asunto fue quizás el más discutido en el proceso constituyente de los Estados Unidos de América y acabó resuelto satisfactoriamente mediante el llamado *The Great Compromise* que dio lugar, con alguna ligera diferencia, a la actual configuración de la Cámara de Representantes y del Senado norteamericanos.

El Consejo de Ministros y el actual Parlamento Europeo, así como las relaciones entre ambos, serían, sin duda, un precedente de ese eventual órgano legislativo federal.

El constituyente tendría que resolver igualmente la forma del ejecutivo europeo en un medio en el que predomina claramente la forma de gobierno parlamentaria.

Y lo mismo tendría que hacer con el poder judicial que podría estar asentado sobre un pilar federal, que prácticamente debería estar constituido en sus líneas básicas por la actual organización judicial de la Unión, y por los pilares de la organización judicial de cada uno de los estados miembros que podrían permanecer como hasta ahora. Por supuesto, habría que considerar las relaciones entre los dos niveles de ambas organizaciones judiciales, como ya existe ahora a través del recurso prejudicial.

Además, habría que considerar también la existencia de los actuales tribunales constitucionales de los Estados miembros para los que habría que buscar una relación con el conveniente nuevo Tribunal Constitucional federal.

Naturalmente los actuales Estados de América sólo podrían ostentar este nombre, como sucede en los Estados Unidos de América, con una novación fundamental, que dejarían de ser soberanos, o sea verdaderos Estados de acuerdo con la tradición

constitucional. Y lo mismo ocurriría con las Constituciones de estos Estados miembros, que podrían seguir existiendo aunque ya no serían el producto de la decisión del pueblo soberano. Es decir, no responderían al actual concepto de constitución tal como lo conocemos hoy en democracia aunque podrían conservar ese simbólico nombre.

## JAVIER TAJADURA TEJADA

En mi respuesta anterior ya he defendido la necesidad de avanzar hacia la Federación. Creo oportuno justificar y desarrollar ahora el punto de partida de esa afirmación. Europa se presenta ante el jurista como una organización de Estados, cuya verdadera naturaleza jurídica resulta difícil de determinar y por ello controvertida. En todo caso, lo que resulta indiscutible es que dicha organización se inspira y se vertebra sobre los valores y principios del federalismo. La Unión Europea presenta numerosos rasgos propios de un esquema federal de articulación del poder: las instituciones comunitarias ejercen directamente potestades normativas y jurisdiccionales sobre los particulares; existe un orden de distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros; los mecanismos de resolución de conflictos encajan también en el esquema federal. Admitido esto, el problema surge cuando se trata de determinar a cuál de las manifestaciones estructurales históricas de éste se adscribe la nueva comunidad política europea. Y ello porque la Unión Europea tal y como está actualmente configurada por el Tratado de Lisboa, no responde de manera total, plena y absoluta ni al concepto clásico del Estado Federal ni al de Confederación de Estados. La Unión Europea presenta rasgos y elementos de uno y de otra. Ubicado el proceso de integración europea en la senda del federalismo, veamos las razones que explican la dificultad de situar con claridad a la Unión Europea bien en la órbita del Estado Federal, bien en la de la Confederación de Estados.

Para estos efectos y siguiendo al profesor Ruipérez (Ruipe  rez, J.: La «Constitución europea» y la problemática del Poder Constituyente, Biblioteca Nueva, Madrid, 2000), debemos recordar que fue Georg Meyer, entre todos los teóricos del federalismo, el que formuló la distinción entre las dos manifestaciones del fenómeno federal de la forma más tenue y menos intensa habida cuenta que, según el, la celebración del Tratado por el que se crea la Confederación de Estados, supone ya la renuncia por parte de sus integrantes a su status de Estados soberanos e independientes, sujetos del Derecho Internacional, en beneficio de la nueva entidad política. Confederación y Estado Federal quedan así, aparentemente, equiparados. Y digo, aparentemente, porque para G. Meyer dos fundamentales diferencias impiden llevar a cabo la mencionada equiparación. En primer lugar, el procedimiento en virtud del cual puede verificarse la reforma de su norma fundacional, es diferente según nos encontremos en un Estado Federal o en una Confederación. Mientras que en la Confederación la reforma de su texto fundamental requiere, con carácter general, la unanimidad de los miembros, en el caso del Estado Federal, es suficiente con que el proyecto de revisión sea aprobado por una mayoría cualificada. Y, en segundo lugar, diferentes son también los efectos que las normas jurídicas emanadas de los órganos centrales producen sobre los ciu-

dadanos según nos encontremos en un Estado Federal o en una Confederación. En el Estado Federal, las normas jurídicas de la Federación son directamente aplicables a todos los ciudadanos y no necesitan de ninguna convalidación por parte de las autoridades de las colectividades miembros. En la Confederación, por el contrario, las normas confederales solo pueden ser aplicadas a los ciudadanos en la medida en que han sido transformadas en derecho interno por las autoridades de las colectividades miembros.

Atendiendo a la primera diferencia, la Unión Europea en la medida en que sus normas fundacionales deben ser siempre reformadas por unanimidad, se situaría en la órbita de la Confederación de Estados. Pero si nos atenemos a la segunda de las diferencias acuñadas por la clásica Teoría del Estado, la Unión Europea dada la aplicación preferente y directa de sus normas en el seno de los Estados miembros estaría mucho más próxima a la forma de Estado Federal.

Son las anteriores consideraciones las que nos llevan a compartir las tesis de los profesores La Pégola o Ruipérez, en el sentido de afirmar la necesidad de reformular las categorías clásicas sobre el federalismo de la Teoría del Estado. De lo que se trataría es de diferenciar dentro de la Confederación entre una forma antigua o arcaica y una forma moderna. A la primera responderían los modelos históricos por todos conocidos: la Unión de las trece antiguas colonias americanas desde el 5 de noviembre de 1779 hasta la puesta en marcha de la Convención de Filadelfia; la Confederación Helvética desde 1803 a 1848; o la situación de los *Länder* alemanes hasta la creación del Imperio guillermino y la aprobación de la Constitución de 1871. A la segunda opción se adscribiría la Unión Europea. Su principal característica sería la de que no siendo aún un Estado Constitucional en su manifestación de Estado Federal, se encuentra mucho más centralizado de lo que lo estuvieron las Confederaciones históricas.

A mi juicio, la destrucción de la Unión Europea sería una catástrofe y por las razones que expondré en la siguiente respuesta, lo deseable es avanzar hacia la completa federalización de la Unión. Ello exige verificar el momento constitucional a través del ejercicio del poder constituyente europeo —cómo expondré en la respuesta 5— aprobando una Constitución que responda a los principios y valores del constitucionalismo social.

Por lo que se refiere a su estructura institucional, el Texto Constitucional europeo habría de optar entre el establecimiento de un régimen parlamentario, uno presidencial o uno semipresidencial. Ello exige determinar la posición constitucional del Presidente de la Comisión Europea como Presidente de Europa, y particularmente, si su elección sería por sufragio universal o por el Parlamento Europeo, así como si sus funciones serían las propias de un poder arbitral o ejecutivas. En todo caso, la Comisión Europea se convertiría en el verdadero gobierno de Europa, como titular del poder de dirección política. El poder legislativo residiría en un Parlamento bicameral, integrado por una Asamblea europea, que representara a los ciudadanos de Europa (el actual Parlamento Europeo), y un Senado federal donde estuvieran representados los Estados miembros de la Federación europea (que sustituiría al actual Consejo). El poder judicial seguiría siendo un poder complejo integrado tanto por los órganos judiciales de los Estados miembros como por el poder judicial federal, garante de la primacía y de la unidad del Derecho federal.



4. *En una progresiva institucionalización, para que la Unión asuma la definición, entre otras, de la política fiscal o de supervisión y control de los bancos o de los presupuestos de los estados miembros ¿se debe complementar la legitimidad que aportan los estados miembros al suscribir tratados internacionales, con asentimientos populares, o ello no es realista?*

## FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN

La apelación a procedimientos refrendatarios ha planteado siempre el problema de la confusión —derivada del actual modelo de integración— entre el espacio público nacional en el que se adopta la decisión y el espacio público europeo sobre el que se proyecta la decisión. Esta confusión ha generado situaciones complicadas en los procesos refrendatarios que han llegado al extremo de que —como vimos recientemente con el primer referéndum irlandés sobre el Tratado de Lisboa— una decisión adoptada por menos del 1 % de la población (el porcentaje que representa Irlanda sobre el conjunto de la ciudadanía europea) pueda llegar a vincular al 99 %, impidiendo que se realicen reformas fundamentales. La única solución a ese problema consiste en promover las modificaciones normativas necesarias, tanto a nivel europeo como nacional, para hacer posible procesos refrendatarios de ámbito europeo sobre las cuestiones europeas.

Ahora bien, más allá del recurso a mecanismos de democracia directa, el problema que tenemos que plantearnos es si la integración europea puede seguir avanzando al ritmo necesario con mecanismos de concertación internacional. Desde luego, los procedimientos de revisión establecidos en el Tratado de Lisboa han evidenciado ya sus insuficiencias si tenemos en cuenta que el Fiscal Compact es, de momento, un mero tratado internacional entre los Estados miembros de la UE que han querido suscribirlo, porque no se ha podido formalizar como revisión de los Tratados ante la ausencia de unanimidad.

## ANTONIO BAR CENDÓN

Creo que el gobierno de la UE debe tener un soporte democrático —una legitimación democrática— lo más amplio posible. Y ello supone, en la situación actual, incrementar el poder de control y de supervisión del Parlamento Europeo, además de la apertura y transparencia del procedimiento decisorio en el Consejo.

En este sentido, es indudable que todo aumento de la capacidad de acción del poder ejecutivo debe venir acompañado siempre de un similar aumento de capacidad de representación y control del poder legislativo. Sin embargo, en el caso que aquí se plantea, las propuestas que se hacen desde la UE para compensar este aumento de su capacidad para determinar la autonomía económica y financiera, o presupuestaria, de los Estados miembros, van en la dirección de aumentar la participación de los parlamentos nacionales en el proceso decisorio de la Unión.

En mi opinión, ello es equivocado, dado que la transferencia de poder de los Estados a la UE no debe ir acompañada de un mayor poder de control por parte de los

propios Estados —en este caso, de los parlamentos nacionales— sobre esos ámbitos, vaciando así de contenido la transferencia, sino que el aumento de poder de control debe pertenecer al propio ámbito europeo ¿cómo? pues aumentando el poder de control del Parlamento Europeo. De hecho, es éste un ámbito en el que el Parlamento Europeo carece prácticamente de competencia y ésta debería ser incrementada.

Por otra parte, no creo, en cambio, que cada una de las decisiones que se tomen en el ejercicio de la «gobernanza económica» de la UE deba ser sometida al referéndum constante de la población. Ello sería enteramente disfuncional. Para esta labor están los representantes políticos, los parlamentos. En el caso de la UE debería ser el Parlamento Europeo. Y, una vez más aquí, debo decir que es ilógico, y enteramente injusto, exigir de, o a, la UE cosas que no se exigen a día de hoy a los propios Estados miembros. ¿Es que, acaso, se somete la ordenación bancaria, el código de comercio, o la legislación hipotecaria, al referéndum del pueblo español?

Sería realmente bello un sistema basado en lo que hoy se denomina —y propone— como «democracia deliberativa» para la UE. Pero, ¿es ello realmente posible? Me temo que no, y ello, por cuestiones de dimensión —una UE con más de 500 millones de ciudadanos— y de heterogeneidad —una Europa tan diversa, en términos de lenguas, culturas, tradiciones democráticas, sistemas de valores, etc.—, lo que supone la ausencia de un *demos* europeo y, sobre todo, de un verdadero espacio público común europeo, a día de hoy.

## JOSÉ MARÍA GIL ROBLES

Las últimas consultas populares demuestran que esa hipótesis no es realista.

La Unión Europea está compuesta por estados basados en la democracia representativa, un sistema en el que las decisiones se adoptan con plena legitimidad por los parlamentos. Pretender que esta legitimidad requiere el complemento de asentimientos populares es una tendencia populista, que no favorece precisamente la democracia. Por algo después de la experiencia hitleriana se prohibieron los referenda en la República Federal Alemana, y por algo en los Estados Unidos de América no ha existido ni se ha pensado nunca en introducir el referéndum a nivel federal.

El referéndum no es un plus de democracia. Es una forma de democracia directa que, a priori, no es mejor ni peor que la democracia representativa. Ambas formas han demostrado, a lo largo de la historia, que pueden servir de cauce tanto a aciertos como a desaciertos. Y ya es hora de decir que la suma de las dos es albarda sobre albarda, pero no más democracia ni más legitimidad.

## ENRIQUE LINDE PANIAGUA

La circunstancia de que los Tratados de la Unión exijan para su reforma la unanimidad de los Estados miembros convertiría en un juego de ruleta someter a referéndum la reforma de los Tratados de la Unión o el Derecho derivado de la Unión. La experiencia plebiscitaria en la Unión ha sido muy negativa. La Constitución Europea no entró

en vigor, habiendo sido suscrita por todos los Estados miembros, por la circunstancia de que los referendums en Francia y Holanda se saldaran con un resultado negativo. Y el Tratado de Lisboa para entrar en vigor exigió la celebración de un segundo referéndum en Irlanda, después de que los 26 Estados miembros restantes hicieran concesiones muy relevantes a Irlanda. Entre ellas, por ejemplo, que la Comisión Europea se siga integrando por un nacional de cada Estado miembro, en contra de toda racionalidad.

Sin embargo, no me cabe duda de que la implicación de los ciudadanos en las reformas de la Unión serviría para legitimar el proceso de construcción europea. Por tanto, se trataría de revisar el modo en que deben realizarse las consultas populares para evitar lo sucedido en las experiencias precedentes. A mi juicio, la modalidad no puede ser otra que la de que las decisiones relevantes que afecten al Derecho originario o al Derecho derivado, se sometan a la totalidad de ciudadanos europeos constituidos en colegio electoral en distrito único. De manera que las reformas de los Tratados o del Derecho derivado se decidan por la mayoría de los ciudadanos europeos con independencia de su nacionalidad. Así se avanzaría hacia la unión política, en la medida en que sería necesario organizar campañas a nivel europeo por partidos europeos, se evitaría nacionalizar los debates europeos, y se impediría que los habitantes de uno o varios Estados miembros puedan frenar la construcción europea.

## ALBERTO PÉREZ CALVO

Durante muchos años se ha considerado que la UE ha adolecido de lo que un día fue denominado «déficit parlamentario o democrático» en la medida en que decisiones que antes de la creación de las Comunidades Europeas pertenecían a los Parlamentos de los Estados miembros, quedaron en manos de los gobiernos de los Estados miembros presentes en el Consejo de Ministros. Cuando los Consejos de Ministros de las tres iniciales Comunidades Europeas adoptaban las decisiones, el Parlamento Europeo, integrado por representantes designados por los Parlamentos nacionales, se limitaba a emitir un simple dictamen consultivo sobre los objetos de decisión. En ese momento la legitimidad democrática de las Comunidades Europeas era aportada únicamente por los Estados miembros a través de los tratados fundadores, de los ministros nacionales integrantes del Consejo de Ministros y por los parlamentarios aportados por los Parlamentos nacionales.

Se intentó paliar esta situación mediante la elección del Parlamento Europeo mediante sufragio universal directo. Cuando el Parlamento Europeo fue elegido por este medio nació la única fuente de legitimidad propiamente comunitaria de la actual Unión Europea. Pero el Parlamento Europeo seguía teniendo una función meramente consultiva de modo que su legitimidad incidía de modo marginal en las decisiones de las Comunidades o Comunidad Europea. Años más tarde se trató de nuevo de paliar el problema a través de la codecisión parcial, en un primer momento, entre el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo y hoy la codecisión entre ambos es completa de modo que se aplica a todas las decisiones legislativas. De esta manera, en este momento confluyen en las decisiones de la Unión dos fuentes de legitimidad, una, la de los estados miembros y otra, la de la propia Unión Europea.

Por lo demás, creo que, como se ha hecho en nuestro país en alguna ocasión, la suscripción por España de un tratado relativo a la Unión Europea podría someterse a referéndum de los españoles.

## JAVIER TAJADURA TEJADA

Desde una óptica europea, tal tipo de referendos son contrarios al principio democrático. El referéndum celebrado en Irlanda el 12 de junio de 2008 determinó que la voluntad de 110.000 ciudadanos de Irlanda condicionara el futuro de casi 500 millones de ciudadanos europeos, retrasando más de un año la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y ello después de celebrado un segundo referéndum en octubre de 2009 en el que Irlanda exigió importantes concesiones. Por ello la democracia europea exige, como expondré en la siguiente contestación, la celebración de referendos a escala europea.

5. *¿Considera el proceso de construcción europea como «proceso constituyente»? ¿En este caso puede haber una visión del proceso y del «poder constituyente» que no sea la clásica manejada por la Teoría de la Constitución?*

## FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN

En la metodología del Derecho Constitucional Europeo, el proceso de construcción constitucional de Europa no puede desvincularse de los procesos constitucionales internos de los Estados miembros. Con esa metodología tenemos que reconstruir la idea de poder constituyente, tanto a nivel europeo como a nivel interno. Podemos comenzar diciendo que el proceso de integración europea ha supuesto una fragmentación del poder constituyente. En el plano interno eso significa que —a pesar del derecho de retirada voluntaria incorporado al TUE por el Tratado de Lisboa— existen límites a los procesos constituyentes internos derivados de la integración en la UE. Desde esa perspectiva, la teoría clásica debe actualizarse hoy, al menos en un punto: la relativización necesaria de la distinción entre poder constituyente originario y poder constituyente derivado, ya que todos los poderes constituyentes internos tienen ahora límites jurídicos que deben respetar mientras formen parte de la UE.

Por lo que se refiere al ámbito europeo, no se ha seguido hasta ahora (ni siquiera en la elaboración del Proyecto de Tratado Constitucional) un modelo clásico. Ese modelo exigiría una Convención cuyo texto final no pueda ser objeto de modificaciones por la CIG y que se someta a referéndum a nivel europeo, lo que requeriría reformas de los Tratados y también reformas constitucionales internas. Desde mi punto de vista, aunque ese modelo sería una vía deseable, no es la única posibilidad para avanzar decisivamente en el proceso de construcción constitucional de Europa. En mi opinión, lo importante es configurar un espacio público europeo de decisión basado en la democracia pluralista. Esto supone que en Europa no se sigan confrontando primariamente

los intereses nacionales a través de los Estados, como hasta ahora, sino que el debate político se articule en torno a la idea de ciudadanía europea, mediante la contraposición de mayoría y oposición, como ocurre en los sistemas democráticos de los Estados miembros.

## ANTONIO BAR CENDÓN

La evolución institucional/constitucional de la UE no responde a la realización de uno o varios procesos constituyentes, en el sentido tradicional del concepto, como ya hemos visto en líneas anteriores. No se trata, pues, de una construcción hecha desde el Derecho Constitucional, sino desde el Derecho Internacional, realizada a través de tratados internacionales. Es evidente que el contenido jurídico-sustantivo de la UE no responde a los contenidos tradiciones de las creaciones del Derecho Internacional, sin embargo, en su origen, en su formación y evolución, la UE ha sido realizada a través de tratados internacionales entre Estados soberanos. En este sentido, por tanto, no se puede hablar de proceso constituyente tradicional: con un soberano nacional que actúa a través de una asamblea o convención constituyente y que ratifica el resultado de sus debates a través de referéndum.

Ahora bien, si desustanciamos estos conceptos y los vaciamos de los contenidos que les ha ido atribuyendo la doctrina constitucionalista tradicional, tras la revolución liberal, podríamos decir —como sostiene el Tribunal Constitucional Federal alemán— que los Estados son los amos de los Tratados, son el soberano que crea —constituye— la UE<sup>17</sup>, y lo hacen —lo han hecho— a través de un procedimiento particular que se diferencia también de la forma tradicional a través de la cual se realizan los tratados en el Derecho Internacional, lo que, evidentemente, marca aquí también una cierta diferencia que distingue a la UE de cualquier otra organización producto del Derecho Internacional. Los Tratados de la UE se formulan y modifican a través de un procedimiento que, básicamente, en términos resumidos, incluye la iniciativa de los Estados, a través del Consejo, la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental —«Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros»— que es quien redacta el texto de la reforma o de los nuevos tratados, sobre la base del mandato del Consejo; y una vez aprobado el texto, éste ha de ser ratificado por todos los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales<sup>18</sup>.

En definitiva, pues, la concepción del «poder constituyente» que se utiliza en el Derecho de la UE no es la misma que ha formulado la clásica Teoría de la Constitución: el titular del poder constituyente es diferente, como lo es también el procedimiento de formulación de la «constitución», de los Tratados. La visión del proceso y del «poder constituyente», pues, no es la clásica manejada por la Teoría de la Constitución.

17 Véase la trascendente sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán (*Bundes Verfassungs Gericht*) de 30 de junio de 2009, sobre el Tratado de Lisboa: [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html).

18 La regulación actual del proceso de reforma o de redacción de nuevos tratados está previsto en el artículo 48 del TUE.

## JOSÉ MARÍA GIL ROBLES

El proceso de construcción europea es indudablemente un proceso constituyente, pues no solo establece unas nuevas instituciones de ejercicio del poder en ciertos ámbitos, sino que va creando un nuevo ente político, en cuyo nombre actúan y ejercen el poder esas instituciones. Es, pues, un proceso constituyente progresivo, y pone de manifiesto, en contra de la visión clásica, que el «poder constituyente» no puede radicarse en exclusiva en una asamblea constituyente, ni tiene porqué alumbrar una constitución formal y de una sola vez.

La más antigua e indiscutible democracia del mundo, el Reino Unido de la Gran Bretaña, es ejemplo de lo contrario.

## ENRIQUE LINDE PANIAGUA

No creo que la construcción europea pueda ser explicada como un proceso constituyente. La construcción europea se ha ido haciendo con arreglo a dos principios: el de la necesidad y el del pragmatismo. Los Tratados de París y de Roma además se caracterizaron por mostrar una gran capacidad de anticipación. Pero, a partir de 1957 los impulsos a la construcción europea se han regido exclusivamente por la necesidad y el pragmatismo. Sin duda, necesitamos en la actualidad líderes políticos de la talla de Schuman, Monnet, Adenauer y De Gasperi, que sean capaces de dar una gran zancada y conviertan a la Unión Europea en una federación de estados. Pero, por el momento, no se vislumbran ese tipo de líderes. Al contrario, la inmensa mayoría de los gobernantes europeos no se identifican a sí mismos como ciudadanos europeos sino tan solo como nacionales de sus respectivos Estados.

Pero lo dicho anteriormente no significa que pueda descartarse la unión política a la que muchos no renunciamos, por considerar que es el mejor modo de defender los intereses de los ciudadanos europeos.

## ALBERTO PÉREZ CALVO

Si se parte del concepto de Constitución como producto del soberano que he señalado antes, en la respuesta número 2, la Unión Europea no está en un proceso constituyente. Está en un proceso de construcción de una confederación cada vez más compleja en sus funciones y, por tanto, cada vez más compleja, también en su entramado orgánico o institucional.

Desde un punto de vista jurídico, el actual proceso confederal europeo podría dar fácilmente el salto hacia un proceso constituyente que desembocara en la construcción de los Estados Unidos de Europa. Pero para dar ese paso sería necesaria, como ya he dicho, una voluntad política en ese sentido que, hoy, como parece evidente, no existe.

## JAVIER TAJADURA TEJADA

Responderé conjuntamente a ambas cuestiones (5 y 6).

6. *¿Juzga viable una Unión Europea dotada de sólidas instituciones de derecho público sobre pueblos que se creen naciones o considera que hay que labrar una opinión pública europea postnacional?*

## FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN

Desde mi punto de vista, el problema consiste en encontrar un equilibrio entre los factores nacionales y el europeo, ya que Europa no será nunca un proyecto nacional y, por otra parte, los intereses nacionales internos no pueden seguir ocupando el espacio europeo y debilitando el proyecto europeo. Hay que encontrar un equilibrio entre las identidades nacionales, que seguirán existiendo en el futuro, y la identidad europea, que sólo puede construirse como identidad constitucional y ciudadana.

La cuestión clave consiste, fundamentalmente, en el espacio público europeo. Con el desarrollo del proceso de integración europea, los conflictos sociales y políticos que antes se resolvían internamente a través de mecanismos constitucionales y mediante la contraposición entre mayorías y minorías, pasaron a resolverse por los Estados a nivel europeo sobre la base de la defensa de los intereses nacionales. El resultado ha sido la configuración de un espacio público europeo en el que no existe democracia pluralista, porque los conflictos sociales y políticos internos se transforman cuando se desplazan al ámbito europeo y se convierten en conflictos nacionales frente a Europa. Esta transformación se ha visto impulsada por la ocupación del espacio europeo por los Estados como mediadores entre los intereses nacionales y los intereses europeos. Sin negar que los Estados deben seguir teniendo presencia en Europa, la construcción de Europa no avanzará sustancialmente hasta que la ciudadanía no configure una democracia pluralista a nivel europeo.

## ANTONIO BAR CENDÓN

Creo que ambas cosas no son incompatibles. La UE se fundamenta hoy en sólidas instituciones de Derecho público que se establecen sobre Estados nacionales, con componentes nacionales y culturales diversos. El problema es que, como tal realidad producto del Derecho Internacional, la UE es una construcción lejana del pueblo, de los ciudadanos que no participaron directamente en su creación. Los Estados la crearon y los Estados la dirigen de acuerdo con sus intereses, a través de instituciones y procedimientos que no sólo son lejanos, sino que son también opacos en la mayoría de las ocasiones e incomprensibles para los ciudadanos.

El avance en el proceso de integración política de la UE requiere un paralelo desarrollo democrático de la misma, en el sentido, no de acercar las instituciones al pueblo



—apertura, transparencia, consulta, etc.—, como se ha pretendido hasta ahora, sino de acercar el pueblo a las instituciones, a base de permitir nuevos cauces de participación y diálogo, creando un verdadero espacio público europeo, hoy inexistente. Ahora bien, este proceso ha de ser paralelo, pues no se puede pretender acercar más los ciudadanos a una realidad política como la de la actual UE, ni tampoco que esta UE atraiga más respaldo popular que el que hoy tiene. No es una cuestión ideológica o política, ni una cuestión de oportunidad —hoy mejor, mañana peor—, es una cuestión estructural. La UE tiene el respaldo popular que una organización supranacional de su carácter puede tener: menos que el que tiene un Estado nacional, pero, desde luego, mucho más que el que tiene una organización internacional en términos propios, como por ejemplo, las Naciones Unidas, o la Organización Mundial de Comercio.

Ahora bien, ¿hay que labrar una opinión pública europea postnacional? En mi opinión, esto no es sólo una necesidad, es una verdadera exigencia para el progreso y pervivencia del proyecto de integración política de Europa. El problema es que hoy ese *demos* europeo, como tal, no existe, dada la enorme heterogeneidad de las realidades nacionales de los Estados miembros, pero es evidente que un proyecto político, que un proyecto de gobierno común, debe establecerse sobre una comunidad política también común, con unas ciertas —elevadas— dosis de integración. Es necesario, pues, un espacio público europeo sobre el que crear esa realidad política. ¿Y cómo se consigue esto? En mi opinión es un largo proceso que ha de construirse sobre valores comunes, sobre una acentuación de los factores de identificación común que nos distinguen a los europeos —y a nuestro modelo socio-político— de otros ciudadanos y modelos sociales del mundo.

En este sentido, quizá debamos dejar de buscar un *demos* inexistente hoy en Europa, como tal entidad homogénea, y debamos preocuparnos de fomentar un *ethos* europeo, como base de nuestro proyecto político. Un *ethos* basado en los valores y principios que hoy en día codifican el artículo 2 del TUE y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

## JOSÉ MARÍA GIL ROBLES

No comparto la disyuntiva. La Unión Europea está ya dotada de sólidas instituciones (que evolucionarán aunque no cambiaran radicalmente). Instituciones que dirigen una parte de la vida política de esos pueblos organizados en Estados-naciones. Una opinión pública europea se va formando (la crisis ha provocado un avance importante en ese sentido) pero no creo conveniente que sea post-nacional sino que co-exista con las opiniones públicas nacionales, según la fórmula premonitoria de Montesquieu: «*L'europe est une nation composée de plusieurs autres*».

De hecho la opinión pública nunca se ha ocupado tanto de la Unión Europea como en los dos últimos años, y no por ello han disminuido los sentimientos nacionales. Lo que va calando en la mayoría de las opiniones públicas nacionales es el convencimiento de que el Estado nacional ya no basta, que en un mundo globalizado se necesitan bloques más grandes.

Es necesaria una opinión pública europea como son necesarias opiniones públicas nacionales, regionales y municipales. No se sustituyen unas a otras, se complementan.

## ENRIQUE LINDE PANIAGUA

Me parece del todo oportuno los términos en que se formula la pregunta que hace referencia a «pueblos que se creen naciones», en la medida en que coincido con la idea de que a los nacionales de los Estados miembros se les ha inoculado desde el siglo XIX el «virus» del nacionalismo, una creencia, que sobre todo nos ha traído a los europeos siglos de guerras y de desdichas. Pero, lo cierto es que el virus en cuestión parece haberse apoderado de la mayoría de los nacionales de los Estados miembros.

A mi juicio, más que labrar una opinión pública europea postnacional, que sin duda sería conveniente, lo que resulta necesario es decantar nuestras señas de identidad: lo que nos une y no lo que nos separa. Y lo que nos une son los principios que lucen en las Constituciones de todos los Estados miembros y los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos y garantizados por nuestras constituciones, por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y libertades Públicas y en fin, por la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Pactos y demás tratados que la completan.

## ALBERTO PÉREZ CALVO

El reto es difícil, sin duda. Los sentimientos de los nacionalismos históricos en torno a los Estados u otros son muy poderosos. Los pacifistas universalistas de comienzos del siglo XX no pudieron detener la Primera Guerra Mundial ante el irrefrenable ímpetu nacionalista. No obstante y a pesar de las circunstancias concretas de la crisis actual que propician movimientos antieuropeos, hay elementos objetivos que no existían en los comienzos del siglo XX que cambian nuestras mentalidades. El principal de estos elementos es precisamente la existencia de la propia Unión Europea que ha tenido un rotundo éxito al poner las bases para evitar las guerras entre Alemania y Francia que arrastraron en la Gran Guerra y en la Segunda Guerra Mundial a la práctica totalidad de Europa. La Unión ha traído durante muchos años una gran prosperidad a los Estados europeos y los españoles podemos dar fe de ello. Y la Unión Europea, igualmente, de manera directa o indirecta ha ido creando y propiciando a través de múltiples relaciones colectivas o personales de todo tipo el nacimiento en muchos europeos de un sentimiento de pertenencia a una unidad superior, por encima de nuestras adscripciones nacionales tradicionales. Además, los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión compartimos valores y formas de conducta similares así como una clara homogeneidad en nuestra organización social y política a través del Derecho. Y ante otro nuevo fenómeno de nuestro tiempo, como es la mundialización o globalización, que a veces se percibe como una amenaza, se cae en la cuenta de que los Estados europeos clásicos tienen poco o nada que decir y hacer eficazmente ante este fenómeno a no ser que lo hagan a través de una voz única europea.

De todas formas, a pesar de todos estos factores reales, hay que tener en cuenta que sólo una pequeña parte de nuestras sociedades participan de esa conciencia común europea, son conscientes de esas afinidades culturales y sociales y de las ventajas que supone que los Estados europeos traten de alcanzar juntos lo que aisladamente no podrían conseguir de ninguna manera.

## JAVIER TAJADURA TEJADA

Responderé conjuntamente a ambas cuestiones (5 y 6). Hasta ahora el proceso de integración europea se ha desarrollado conforme a los principios y la lógica del Derecho Internacional. En la coyuntura actual, Europa debe dar un salto cualitativo e iniciar un proceso constituyente. En estas líneas, en primer lugar, voy a exponer las razones que justifican la necesidad de la apertura de un proceso constituyente a nivel europeo; y, después, explicaré cuál sería, a mi juicio, el procedimiento más oportuno para llevarlo a cabo.

El proyecto europeo ha sido un éxito y la razón de esa afirmación no es otra que el hecho de que la guerra ha sido definitivamente desterrada del escenario europeo. La posibilidad de un conflicto armado entre Francia y Alemania ha desaparecido por completo. Ahora bien, las nuevas generaciones dan ya por logrado ese objetivo y exigen hoy a la Unión otro relato explicativo de su función histórica. En definitiva, lograda ya la durante tantos siglos anhelada paz civil europea, los ciudadanos de la Europa del siglo XXI buscan otro argumento que explique y justifique el proyecto de integración, reclaman el conocimiento de las razones no ya históricas, sino actuales —esto es, basadas en la realidad política del presente— por las cuáles deberían renunciar al principio de soberanía nacional en beneficio de una nueva construcción política: la Unión Europea.

No me resulta complicado explicitar ese nuevo y necesario relato. Lograda la paz, Europa necesita alcanzar su unidad política para ser capaz de hacer frente a los desafíos de la mundialización. El Estado nacional es incapaz ya de dar respuesta por sí sólo a algunos de los retos que la globalización le plantea. Los Estados europeos dejaron de ser materialmente soberanos hace mucho tiempo. Con un solo ejemplo creo que puede entenderse lo que quiero decir. A lo largo del proceso de integración europea se han producido una serie de hitos significativos. El Tratado de Maastricht, —como apunté en la respuesta a la primera pregunta—, fue uno de ellos. En ese Texto se sentaron las bases de la Unión monetaria, esto es de la creación de una moneda única, e igualmente, de una política monetaria común, cuya dirección se atribuyó al Banco Central Europeo. Como es bien sabido, Bodino, el creador del concepto de soberanía, al referirse a los atributos del soberano, entre otras cosas advirtió que soberano es quien da valor a su moneda. Y, efectivamente, podría entenderse que en 1992 los Estados miembros renunciaron a su soberanía monetaria, en beneficio del Banco Central Europeo. Ocurre, sin embargo, que la realidad es más bien la contraria. Esto es, los Estados cuyas monedas estaban sometidas a la presión de los especuladores internacionales, renunciaron a ellas a cambio de dotarse de una moneda más fuerte y estable frente a las presiones exteriores. Lo que en definitiva viene a significar que, con aquella decisión, los Estados no debilitaron su soberanía sino que la fortalecieron. El ejemplo aludido, que podría ser confirmado por otros muchos, nos pone claramente de manifiesto que el proceso de integración europea lejos de debilitar a los Estados, los fortalece. Ahora bien, estos ya no toman las decisiones en el ámbito nacional sino a escala europea. Desde esta perspectiva podemos alegar una serie de argumentos claros y contundentes de por qué Europa debería unirse políticamente:

a) En primer lugar, desde un punto de vista formal, la soberanía de los sujetos de Derecho Internacional, se encuentra limitada en el contexto de la propia comunidad

internacional habida cuenta de que ningún Estado europeo puede ya por sí solo influir decisivamente en el acontecer político internacional. En este contexto, el orden mundial del futuro será un orden multipolar en el que junto a Estados Unidos y China, Japón, Rusia, Brasil e India ocuparán un lugar destacado. Una Europa desunida quedará relegada a la condición de espectadora de ese nuevo orden y sólo puede aspirar a tener un papel protagonista en la medida en que se presente como una unidad de acción y de decisión política.

b) Por otro, y como acertadamente subraya Habermas, los Estados nacionales europeos han perdido también, de facto, «una parte considerable de sus capacidades de control y de fiscalidad en ámbitos funcionales donde ellos, hasta los tiempos del último gran impulso a la globalización, podían decidir más o menos independientemente. Esto vale para todas las funciones clásicas del Estado, tanto para el aseguramiento de la paz y la seguridad física de la población como también para la garantía de la libertad, la seguridad jurídica y la legitimación democrática. Desde el fin del *embedded capitalism* (capitalismo incrustado) y del desplazamiento correspondiente producido en la relación entre la política y el mercado a favor de los mercados globalizados, el Estado se ve también afectado, y acaso de la forma más fuerte, en lo tocante a su papel de Estado intervencionista, que ya por razones de legitimación tiene que encargarse de la seguridad social de sus ciudadanos». Creo oportuno reproducir aquí el diagnóstico de la situación actual, realizado por el filósofo alemán, diagnóstico que comparto plenamente y que en definitiva es el que plantea en toda su crudeza el carácter «necesario» del proyecto de integración europea: «La seguridad física en el propio territorio ya no puede garantizarse sin la colaboración internacional contra los riesgos derivados de la gran tecnología que trascienden las fronteras, contra la difusión global de las epidemias, contra el crimen organizado a nivel mundial, o el nuevo terrorismo, descentralizado y con redes en todos los sitios; las fronteras, que devienen porosas, cada vez son menos capaces de hacer frente a la presión de las potentes corrientes migratorias. El sistema jurídico nacional ya hace mucho que se ha visto interferido por las disposiciones del derecho internacional y las resoluciones de la jurisprudencia internacional. Los procedimientos nacionales de formación y control de la voluntad democrática son demasiado débiles para cubrir la necesidad de legitimación surgida con los efectos retroactivos locales de regulaciones internacionales. La desregulación de los mercados, sobre todo de los mercados financieros globales, limita el margen de intervención de los gobiernos nacionales y les cierra el acceso a los recursos fiscales de sus empresas más prósperas» (Habermas, J.: *¡Ay, Europa!*, Trotta, Madrid, 2009).

c) En definitiva, la existencia misma de toda una serie de problemas y desafíos globales que en modo alguno pueden ser afrontados individualmente por los Estados nacionales: seguridad y terrorismo internacional, criminalidad organizada, cambio climático, dependencia energética, fenómenos migratorios,... exige una respuesta única europea a los mismos. Porque sólo una respuesta única puede ser una respuesta eficaz. En concreto, y como bien expone Bauman, las respuestas a la crisis del Estado Social tienen que ser respuestas europeas: «La globalización del capital y del comercio, la eliminación de las restricciones y obligaciones locales del capital y la resultante extra-territorialidad de las principales fuerzas económicas han hecho que un «Estado social en un solo país» sea un concepto totalmente contradictorio». (Bauman, Zygmunt: *Europa*.

*Una aventura inacabada*, Losada, Madrid, 2006). Desde esta perspectiva, la finalidad de la Unión no puede ser otra que alcanzar un nivel de integración capaz de alumbrar una unidad política superior al Estado Nacional y que permita a Europa responder a los desafíos de la globalización. Sin embargo, esa finalidad sólo existe en el pensamiento de los federalistas europeos. En todo caso, es evidente que el Tratado de Lisboa guarda silencio sobre tan decisiva cuestión. Y mientras se guarde silencio sobre la finalidad de la Unión esta no podrá avanzar. Ahora bien, evidente resulta que si se guarda silencio es precisamente porque coexisten en el seno de la Unión dos respuestas no sólo diferentes, sino radicalmente opuestas, a la pregunta por la finalidad última de la Unión. Una sería la que defiende en esta encuesta: el alumbramiento de una Federación Europea como comunidad política superior e integradora de los Estados Nacionales. Otra, la de quienes únicamente aspiran a una Europa configurada como un gran mercado, y por tanto conciben como finalidad de la Unión, la formación de una zona lo más amplia posible de libre mercado en el que puedan circular mercancías, bienes, servicios y capitales.

El Tratado de Lisboa no resuelve este conflicto. El Tratado de Lisboa y el complejo, accidentado y prolongado proceso que ha conducido a su entrada en vigor es una clara expresión de ese bloqueo que trae causa de la no resolución de la cuestión relativa a la «finalité». Los defensores del mismo subrayan los pequeños avances y los modestos pasos dados, pero olvidan interesadamente que ellos sólo han sido posibles gracias a enormes concesiones realizadas a Estados claramente hostiles al proceso de integración. Y es precisamente por ese alto precio pagado por lo que el Tratado de Lisboa puede ser considerado como un éxito por los euroescépticos. Con él han ganado muchas batallas e incluso dada la imposibilidad práctica de una nueva reforma (necesariamente por unanimidad) puede decirse que han ganado la batalla final. Con el Tratado de Lisboa han cerrado definitivamente la puerta a una Europa Federal. Para que la Unión Europea pueda erigirse en cauce de solución a la crisis de las democracias constitucionales (nacionales) de nuestro presente histórico es preciso que esté dotada de un sistema institucional y de un procedimiento de formación de su voluntad que posibiliten, sobre una base democrática, una política exterior y de defensa común, y una política fiscal, económica y social, igualmente común. El Tratado de Lisboa dista mucho de proporcionar ese modelo. Esto nos exige avanzar hacia un nuevo escenario en que haga su entrada el Poder Constituyente Europeo. Si lo anterior tiene algún fundamento, y la construcción de una auténtica Unión Política Europea es imprescindible para hacer frente a la crisis del Estado nacional en el contexto de la globalización, es preciso que los federalistas tomemos la iniciativa.

En Alemania, la objeción principal a la pretensión de generar y activar un Poder Constituyente europeo, se concreta en la afirmación de que no existe «un pueblo europeo» al que se pueda considerar como titular de ese Poder Constituyente. Subyace en ese argumento el trasfondo filosófico romántico de la escuela histórica alemana. Y resulta hasta cierto punto irónico que se recurra hoy a la propia idea de «espíritu del Pueblo» (*Volkegeist*), para negar la existencia de una identidad europea, cuando en el pasado la misma idea fue puesta al servicio de la construcción de una nueva identidad colectiva. En este sentido debemos a Habermas, una observación fundamental: «El carácter genuinamente natural de una conciencia nacional diseñada por historiadores y difundida a través de los modernos medios de comunicación de masas nos hace pasar por alto lo

artificiosa que es la creación de ese estado de conciencia. La entonces nueva identidad colectiva llenaba en efecto el concepto, de índole jurídica y abstracta, de la solidaridad entre la ciudadanía estatal con intuiciones, emociones y convicciones. Por ello no hay ningún motivo para suponer que la formación de un sentimiento político de copertenencia tenga que pararse en los límites del Estado nacional. ¿Por qué no llenar de una forma similar la cáscara de la ciudadanía estatal europea, introducida hace mucho, con la conciencia de que todos los ciudadanos europeos participan del mismo destino político?». Esta es ciertamente la tarea principal que hay que afrontar para que el pacto social europeo sea posible. Crear un «sentimiento constitucional» europeo a través de la exposición de las razones objetivas que justifican la necesidad de una Constitución europea. Crear un sentimiento constitucional en un marco en el que se carece de Constitución, pero ésta se presenta como un ideal a alcanzar. Corresponde a todos llevarla a cabo: partidos políticos, medios de comunicación, organizaciones cívicas, universidades, centros de enseñanza, intelectuales y académicos... etc. Y, en última instancia, desde la perspectiva democrática, corresponde a todos los ciudadanos europeos pronunciarse sobre la creación del pacto social europeo.

La opinión pública ha sido siempre más europeísta que sus respectivos gobiernos. El proyecto europeo no lo frenan los ciudadanos sino los gobiernos. Ahora bien, el éxito del proyecto europeo exige un gran esfuerzo pedagógico que la actual clase política —ciertamente— no está en condiciones de realizar. Lamentablemente, en el momento actual y ante la gravedad de la crisis económica y sus desastrosas consecuencias sobre el nivel de vida de los ciudadanos, el «euroescepticismo» ha experimentado un auge notable. Los gobiernos nacionales son los responsables puesto que en un desesperado y patético intento de eludir sus propias responsabilidades atribuyen a «Bruselas» las causas de nuestros males. ¿Qué culpa tiene la Unión Europea de que a partir de 1996, comenzáramos a concentrar el crecimiento del PIB, en la construcción, y así entre 1997 y 2006 con casi 6 millones de casas nuevas, creáramos una monstruosa burbuja inmobiliaria?. ¿Qué culpa tiene la Comisión Europea de que esa euforia constructora llevara a más de un millón de españoles a abandonar sus estudios, y su falta de cualificación les impida encontrar hoy trabajo? ¿Qué culpa tiene la Unión Europea de que España, con la mitad de población que Alemania, haya decidido levantar un Estado Autonómico integrado por 17 miniestados generadores de un gasto estructural insostenible? Alemania, y esto lo recuerdo muchas veces, con el doble de población sólo tiene 16 *Länder*. Frente absurdas atribuciones de nuestros males a la Unión es preciso recordar que gracias a los fondos estructurales (expresión de la solidaridad europea) creados bajo el mandato de Felipe González, España ha sido receptora de fondos millonarios gracias a los que pudo llevar a cabo un impresionante proceso de modernización y desarrollo.

El auge del euroescepticismo erosiona la legitimidad del proyecto europeo, y se configura como un obstáculo importante que sólo podrá ser superado con una renovación de las dirigencias políticas de los Estados nacionales. El gran impulso integrador que supuso el Tratado de Maastricht fue posible gracias a la acción concertada de grandes estadistas de la talla de Felipe González, H. Kolh, F. Mitterrand y J. Delors, entre otros. Hoy Europa los echa de menos. Echa de menos a dirigentes que apelen a la lógica subversiva de la verdad, y hagan frente a los peligrosos cantos de sirena de los nacionalistas antieuropeos de diverso signo ideológico, y, singularmente de la extrema derecha.

Sea de ello lo que fuere, llegados a este punto, de lo que se trata es de determinar cómo podemos canalizar o articular la verificación de un pacto social europeo que permita alumbrar un acto constitucional igualmente europeo. Debemos al tantas veces citado filósofo alemán, Habermas, una muy interesante propuesta al respecto. *El pacto social podría verificarse mediante la convocatoria y realización de un referéndum a escala europea.* Se trataría de celebrar un referéndum simultáneamente en toda Europa y con una ley electoral común, en el que se preguntase a los ciudadanos si quieren una Europa políticamente constituida (como una unidad de acción y de decisión ad intra y ad extra), con un Presidente directamente elegido, con una armonización de sus políticas fiscales y una equiparación de sus sistemas sociales. El proyecto sería aceptado si recibiese una doble mayoría de los Estados y de los ciudadanos. Sin embargo, el resultado sólo vincularía a los Estados donde una mayoría de los ciudadanos hubiera votado afirmativamente. La mera convocatoria de un referéndum tal sería la espoleta de un auténtico debate europeo. Debate que hoy por hoy brilla por su ausencia, y no porque no sea de interés y trascendencia sino porque a los partidos políticos no les interesa colocarlo en su agenda. Como advierte Habermas, impulsor de tan interesante propuesta: «los mismos partidos que en el gobierno operan prudentemente tendrían que dar a conocer abiertamente sus intenciones tan pronto como la cuestión del futuro de Europa no se decidiera ya en los gabinetes, sino en la plaza pública». Este referéndum sería el punto de partida de un auténtico proceso constituyente europeo. Su aceptación conllevaría la celebración de unas elecciones al Parlamento Europeo de carácter constituyente. El Parlamento así elegido adoptaría un proyecto de Constitución que sería sometido a la aprobación de los ciudadanos de los distintos Estados y que tal y como ocurrió en el proceso de creación de los Estados Unidos, se consideraría aprobado en el caso de contar con el apoyo de una mayoría cualificada de los mismos. Desde la perspectiva democrática, un proceso como el descrito sería inobjetable. Desde el punto de vista de su realización práctica, aunque la propuesta está formulada con una notable dosis de optimismo e incluso de utopía, lo cierto es que los obstáculos conducentes a su verificación pueden ser superados con voluntad política. Ahora bien, esta voluntad política no se producirá sino viene impulsada y respaldada por una fuerte presión ciudadana. El flanco débil de esta propuesta es el relativo al órgano legitimado para convocar este referéndum. En principio, y según la lógica implícita en el Tratado de Lisboa una decisión de esa trascendencia correspondería al Consejo Europeo por unanimidad. Y evidente resulta que en la medida en que allí se sientan representantes de Estados claramente hostiles al proceso de integración, el Consejo Europeo nunca convocará ese referéndum. Por eso debemos defender la posibilidad de que sea convocado por el Parlamento Europeo. Al fin y al cabo, el resultado positivo del referéndum implicaría la disolución del Parlamento de Estrasburgo y la subsiguiente celebración de unas elecciones constituyentes, por lo que es el Parlamento el órgano directamente afectado por el resultado de la consulta. Por otro lado, y según el propio Tratado de Lisboa (art. 10.2 TUE) es el órgano depositario de la legitimidad democrática de la Unión, esto es, el órgano que por representar directamente a los ciudadanos europeos, puede y debe configurarse como la única institución legitimada para poner en marcha un proceso constituyente. Frente a esa legitimidad indiscutible e indiscutida, los gobiernos de los Estados miembros no podrían, democráticamente, impedirlo. Todo lo más podrían trabajar para obtener un resultado negativo. Pero los



gobiernos antieuropeos no podrían evitar que los Estados comprometidos con la integración iniciaran un proceso cuyo resultado final sería la culminación de aquella. Ciertamente es que la convocatoria por el Parlamento Europeo de un referéndum cuyo resultado sería la apertura de un proceso constituyente implicaría una ruptura de la legalidad vigente, una digamos «extralimitación competencial». Pero no menos cierto es que todo proceso constituyente supone una ruptura con la legalidad anterior. Y no menos cierto es que si algo podemos aprender de la Historia del parlamentarismo que es tanto como decir del constitucionalismo, es que a ningún Parlamento se le ha regalado nada, sino que todas sus prerrogativas y atribuciones las han logrado siempre merced a duras batallas políticas frente a otros órganos (fundamentalmente, el Rey). En la hora presente, el Parlamento Europeo debería atribuirse el ejercicio de una competencia que corresponde al Consejo Europeo. Y que en todo caso, sirve para que seamos los ciudadanos los que tomemos la decisión política fundamental relativa a si queremos o no alumbrar una Unión Política europea. En definitiva, el referéndum en cuestión se configuraría como el instrumento para la verificación del pacto social europeo. El acto constitucional correspondería llevarlo a cabo al Parlamento Europeo.

La Constitución (europea) debe emanar del poder constituyente, poder éste que aún no se le ha reconocido a la Asamblea de Estrasburgo pero que, de acuerdo con la lógica constitucional habrá que concedérsele si de verdad se quiere aprobar una Constitución democrática. Según la tradición constitucional europea, que difiere en esto de la norteamericana, la potestad constituyente puede delegarse, por lo que el Parlamento que elaborase la Constitución recibiría de los ciudadanos un poder especial para ello. El texto elaborado por esta Asamblea Constituyente debería después ser ratificado por el Pueblo europeo en un referéndum convocado al efecto. En este contexto, ninguna duda debe albergarse sobre el carácter auténticamente constitucional de un Texto Fundamental así elaborado y aprobado.

*En mi opinión, el pacto social por el cual surgiría el nuevo Poder Constituyente, verificado en el referéndum sobre la apertura de un proceso constituyente, se confirmaría tanto en el momento de celebración de las elecciones constituyentes al Parlamento Europeo como en el del referéndum de ratificación del Texto Constitucional aprobado por aquél.*

Pero lo que resulta indiscutible es su necesidad como prius lógico de toda Constitución democrática. El pacto social precede siempre al acto constitucional. Por el primero se crea la sociedad, mediante el segundo se organiza. Sin la existencia de un poder constituyente previo y residenciado además en el Pueblo no cabe hablar de Constitución democrática. En todo caso, el nacimiento del Pueblo europeo como Poder constituyente determina que en él se integran y se disuelven los Pueblos de los actuales Estados miembros, y que, en cuanto titular de la soberanía, puede imponer su voluntad a cada uno de los que lo integran. De este modo, el Texto Fundamental de la Unión Europea podría configurarse como una auténtica Constitución, como la Constitución del Estado Federal Europeo.

El examen de los problemas que esta propuesta comporta, desborda las pretensiones de las respuestas a la encuesta que amablemente nos plantea el Consejo de Redacción de Teoría y Realidad Constitucional, dirigido por el profesor Óscar Alzaga. Pero no quiero eludirlo por completo. Baste, en todo caso, con advertir, que en última instancia todos se reducen a lo siguiente: el rechazo de los Estados a perder su soberanía. Y

ese rechazo se basa en una falacia. Nadie puede perder lo que no tiene. Los Estados europeos dejaron de ser materialmente soberanos hace mucho tiempo. El ejemplo antes citado de la renuncia a la soberanía monetaria, que podría ser confirmado por otros muchos, nos pone claramente de manifiesto que, en el contexto de la mundialización, el proceso de integración europea lejos de debilitar a los Estados, los fortalece. El establecimiento de una Constitución europea supondría para aquellos la renuncia a una soberanía que, en el contexto de la mundialización, resulta casi meramente formal, a cambio de su integración en una Federación Europea configurada como un Estado soberano europeo, digno de ese nombre.

En definitiva, la constitucionalización de Europa como respuesta a la crisis del Estado nacional es una ineludible necesidad histórica. Y si Europa no responde, si continúa perdiendo el tiempo en debates estériles, enredada en egoísmos nacionales, no sólo quedará inexorablemente relegada a la condición de un actor irrelevante por inexistente en el mundo del siglo XXI, sino que también verá amenazados sus niveles actuales de bienestar y prosperidad al no poder hacer frente con éxito a los desafíos de la mundialización.

7. *¿Si estima que se avanzará en la institucionalización de Europa, se atrevería a exponer que aspectos o materias quedarán en el ámbito del Derecho constitucional de los estados miembros y cuales pasarán a regirse por el nuevo Derecho constitucional europeo? Y ¿una futura Constitución Europea se recogerá en una serie de tratados o, en su opinión, para ser tal debe contenerse en un solo texto constitucional?*

## FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN

Comenzando por la segunda cuestión, a mí personalmente no me parece relevante que una Constitución se incorpore a un solo texto constitucional o a diversos textos de esa naturaleza. Tenemos ejemplos significativos en Europa de sistemas jurídicos que no han codificado sus normas constitucionales en un solo texto. Una respuesta diferente merece, en mi opinión, el hecho de que se sigan conformando como Tratados ese tipo de textos. Como ya he indicado anteriormente, es la ciudadanía la que tiene que equilibrar el papel predominante de los Estados en el proyecto de integración europea. Eso supone también que no podemos seguir avanzando indefinidamente con mecanismos de carácter internacional. Ciertamente, mientras los Estados sigan monopolizando prácticamente el espacio público europeo esos mecanismos serán necesarios (incluso fuera del marco de la Unión, como ha ocurrido con el Fiscal Compact). Sin embargo, el avance hacia un modelo constitucional basado en un Estado Federal Europeo requerirá cambios en los contenidos y también en las formas actuales del Derecho Europeo.

Por lo que se refiere a la cuestión de las posibles modificaciones del actual sistema de distribución de competencias, parece evidente que habrá que proceder a una nueva ordenación de las competencias en materia de Política Exterior, como también en el ámbito de la Defensa o en materia de Justicia. Estos cambios vendrán impulsados tanto por la construcción del mercado único cuanto por el proceso de globalización.

## ANTONIO BAR CENDÓN

Si bien creo que, en el corto plazo, no es previsible ningún avance sustantivo en el proceso de la integración política de Europa, sí, en cambio, considero previsible que se produzcan algunos avances más en el proceso de integración económica, sobre todo en el terreno de la coordinación económica y en el terreno de la integración fiscal y financiera. De hecho, estos avances se están produciendo ya, si bien se han ido produciendo a través de la legislación secundaria y no de los Tratados (excepción hecha de la reforma realizada del art. 136 del TFUE, para introducir el mecanismo europeo de estabilidad).

En este sentido, creo que, de producirse el avance que se sugiere en la pregunta, pasaría a ser competencia plena de la UE la dirección de la política económica general, la moneda y las relaciones exteriores, así como la política de defensa. Mientras que permanecerían en el ámbito de las constituciones nacionales aquellos aspectos que se refieren a la vida común de los ciudadanos: educación, sanidad, la organización administrativa local, además claro es, de la estructura y competencias del gobierno nacional.

Si este fuese el panorama, si la UE avanzase en esta dirección y llegase a producirse lo que aquí se sugiere, es evidente que estaríamos ante una nueva realidad política, la cual se sujetaría a diferente tipo de normas y procedimientos jurídicos. En este sentido, pues, una realidad así sólo podría ser regulada por una Constitución, y no por tratados internacionales. Los tratados son para regular relaciones entre Estados soberanos, y aquí nos encontraríamos con una realidad supranacional consolidada. Ello no sólo merece, sino que requiere una Constitución.

## JOSÉ MARÍA GIL ROBLES

A) De momento lo que puede decirse es que están pasando o van a pasar al nivel de la Unión (en un futuro que en ciertos campos puede ser relativamente largo), las siguientes competencias:

- las líneas fundamentales de la política económica y de la presupuestaria;
- la supervisión financiera y bancaria;
- las líneas directrices de la política energética, de la de transportes y de las comunicaciones (incluidas las redes transeuropeas);
- una armonización parcial de los sistemas fiscales y de las bases de los sistemas laborales y de seguridad social para prevenir los desequilibrios que pongan en riesgo al conjunto;
- la armonización de aquellos aspectos del derecho penal, del civil y del procesal que vaya exigiendo la realización práctica de la libertad de circulación;
- un sistema de defensa común (que puede coexistir con sistemas nacionales de defensa de menor entidad);
- una política exterior común en ciertos ámbitos.

B) Para mí lo deseable sería que existiese un solo texto constitucional, por razones tanto pedagógicas como de claridad y transparencia. Un texto breve, como los libros I

y II del Proyecto de Constitución, por ejemplo, dejando el resto del derecho primario para textos complementarios, aunque fueran de rango normativo reforzado.

Pero el fracaso de aquél proyecto hace poco probable por ahora volver a las andadas. De Lisboa salieron dos Tratados y una Carta de Derechos Fundamentales, y ya hay un tercero. No es descartable que tengamos alguno más antes de volver a la refundición.

De todos modos, el Tribunal de Justicia ya hace tiempo que dio a los tratados el valor de textos constitucionales, apreciación que comparto, pues no creo que solo la constitución formal sea constitución.

## ENRIQUE LINDE PANIAGUA

Aunque por un camino equivocado, considero que seguirá el proceso de institucionalización de Europa. Y esto porque el pragmatismo forma parte del ADN de la Unión. Y digo que el camino que se va a seguir es equivocado porque faltan líderes capaces de convencer a los ciudadanos de la Unión de que es necesario adoptar medidas de gran trascendencia, más allá de los planteamientos nacionalistas que adoptan los gobernantes europeos en la actualidad. Y, además, porque el conjunto de Tratados suscritos entre Estados, al margen del Derecho de la Unión, a los que he calificado de *tratados parásitos*, así como las cooperaciones reforzadas que están proliferando están convirtiendo al derecho de la Unión en una selva normativa intransitable. Sin embargo en esa selva normativa se adoptan decisiones federalizantes. La política monetaria de la Unión es de naturaleza federal, las reformas que están produciéndose en materia económica se aproximan a concepciones federales y el mercado interior progresa desde hace varias décadas hacia un mercado único de perfiles federales.

Se puede responder a la pregunta en el sentido de que la Unión tiene dos caras. Una de tipo federal que incluye, fundamentalmente, las políticas monetaria y económica, el mercado interior y las políticas conexas con las anteriores. Estas competencias saldrían definitivamente del ámbito de las competencias de los estados miembros. Mientras que otra de las caras de la Unión sigue siendo intergubernamental. Me refiero a las competencias en materia de política exterior, de política de defensa y de política de seguridad que seguirán siendo coordinadas, de modo insatisfactorio, por la Unión Europea.

La pregunta, sin embargo, contiene otra pregunta implícita. Esta sería ¿la constitución de una federación política sobre la Unión Europea sería compatible con el Estado autonómico español? (o con los Estados europeos de estructura federal o regional). A mi juicio, la respuesta inmediata sería que resulta incompatible una Federación Europea con el Estado Autonómico en sus términos actuales.

Por mi parte no tengo la menor duda de que el estado autonómico fue un gran hallazgo de la Constitución de 1978, que ha sido muy beneficioso para los ciudadanos españoles, pese a sus numerosas deficiencias. Pero tengo serias dudas sobre su virtualidad futura. En relación con las materias federalizadas, por ejemplo la monetaria, es evidente que dichas competencias que eran estatales han pasado, salvo alguna excepción de menor relevancia, a la Unión Europea. Pero en el caso del mercado interior se ha demostrado que resulta ineficaz e ineficiente que existan tres instancias normativas: la Unión, el Estado y las Comunidades Autónomas. La realización del mercado interior

está fracasando en España, en perjuicio de los ciudadanos españoles y de los operadores económicos, justamente porque las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas en la Constitución impiden la unidad de criterio que debe prevalecer en la materia. No es posible la unificación del mercado, una exigencia de los Tratados de la Unión, con 18 poderes normativos nacionales, el del Estado y el de las 17 Comunidades Autónomas.

De manera que debe responderse que la federalización de la Unión Europea exigirá la reconsideración del Estado de las Autonomías.

### ALBERTO PÉREZ CALVO

Creo que si un día se diera el paso de constituir una federación europea con los actuales miembros de la Unión o sólo algunos de ellos, no cambiaría mucho el haz de competencias que ya se ha atribuido a la Unión.

Probablemente se acentuaría más la dirección económica y financiera por parte de la Federación y habría que entregarle la dirección de la política exterior y militar así como los asuntos referidos a nacionalidad y extranjería. En las manos de los Estados quedaría la competencia sobre la materias de que se ocupan hoy aunque matizadas, claro está, por los poderes implícitos que, en general, se ha reconocido siempre a las Comunidades y hoy a la Unión Europea. De este modo, en función de los fines que la Federación hubiera de alcanzar, ésta podría intervenir en ciertos aspectos de los asuntos de los que hoy se ocupan los Estados miembros. Y aunque algunas competencias que afectan a la solidaridad podrían pasar a manos de la nueva Federación Europea, creo que la organización solidaria por excelencia, como es la Seguridad Social, quedaría en manos de los Estados y difícilmente los países más ricos de la nueva Federación aceptarían compartir este poderoso instrumento de solidaridad con los menos ricos.

Lo que debería cambiar de modo radical es el procedimiento para la adopción de las decisiones de la Unión. Actualmente, algunas decisiones de gran calado se adoptan mediante intrincadas negociaciones entre Estados soberanos y exigen la unanimidad o mayorías muy altas para ser aprobadas. El procedimiento federal de adopción de decisiones debería ser mucho más ligero y rápido, lo que debería implicar una mayor eficacia de las mismas.

En cuanto a una futura Constitución europea, me gustaría decir que la concibo, ante todo, como la creadora de un Estado federal. Creo que el procedimiento para redactar y aprobar esa posible Constitución sería probablemente el que ha sido tradicional en las Comunidades y, hoy, en la Unión Europea para su creación y modificación: el tratado. Aunque con especialidades procedimentales y materiales decisivas. Es el procedimiento que los europeos conocemos mejor cuando se trata del proceso de integración europea y la creación de esta federación sería, sin duda, la culminación de esa aspiración. Sería un tratado redactado mediante las negociaciones entre los Estados interesados en formar parte de esa federación y su aprobación y ratificación debería hacerse en cada uno de esos Estados de acuerdo con sus respectivos procedimientos que deberían incluir la participación mediante referéndum decisorio de cada uno de sus respectivos pueblos.

Pasarían a ser miembros de la federación los Estados que lo hubieran ratificado. Evidentemente, el contenido central de este tratado contemplaría los pormenores del nuevo Estado federal de modo que, una vez aprobado de acuerdo con los parámetros internacionales, el inicial tratado quedaría convertido en Constitución.

Naturalmente, para dar este fundamental paso, deberían modificarse previamente las Constituciones de los Estados pretendientes a formar parte de la futura federación. En el caso de España, por ejemplo, la Constitución debería ser preparada para que el Estado que organiza pudiera pasar a ser miembro de esa federación. Es decir, preceptos como el artículo 1.2 CE que afirma que «la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado» o la alusión del artículo 2 CE a la Nación española como «patria común e indivisible de todos los españoles» deberían sufrir la correspondiente modificación.

## JAVIER TAJADURA TEJADA

La futura Constitución Europea sería un Texto único que recogería los elementos propios de una Constitución Federal: declaración de derechos, el sistema institucional de la Unión y el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros (manteniendo el esquema de competencias exclusivas y concurrentes, propio del Tratado de Lisboa o de la Constitución de Alemania).

Entre las competencias que inexcusablemente habría de asumir la Unión estarían las relativas a la política fiscal, política social, y sobre todo política exterior y de defensa.

El establecimiento de una política exterior y de defensa común constituye la gran asignatura pendiente de la Unión. El Tratado de Lisboa establece una confusa multi-dirigencia europea en materia de relaciones exteriores (Presidencia estable del Consejo, Presidencia Rotatoria, Alto Representante, Presidencia de la Comisión) y un servicio de acción exterior común. Pero lo que no se debe olvidar es que la adopción de decisiones en materia de política exterior sigue sometida al requisito de la unanimidad. A nadie se le oculta que esto conduce inevitablemente a la parálisis. La exigencia de unanimidad impide que la Unión pueda adoptar medidas concretas y eficaces en relación con el desafío iraní, o la amenaza que Al Qaeda representa en Afganistán, en Pakistán o en Mali, a escasos 1800 kilómetros del territorio español.

La ausencia de una verdadera política exterior común explica también que no se haya avanzado prácticamente nada en materia de integración militar. La política de defensa sigue siendo competencia exclusiva de los Estados miembros. Estos conservan así unas fuerzas armadas independientes cuya existencia misma vinculan a su soberanía nacional. Ahora bien, lo cierto es que bajo la apelación a la soberanía e independencia nacional nos encontramos con la realidad de que los distintos Estados Europeos carecen de cualquier posibilidad real de influir de forma determinante en los grandes focos de tensión mundial. Y lo que es más, desde un punto de vista económico, sus presupuestos de defensa (en clave nacional) exigen unas partidas cuya cuantía no resulta justificada. Como han demostrado expertos en la materia, la integración militar de Europa supondría que con un menor gasto militar podríamos conseguir unas fuerzas armadas europeas mejor dotadas y más eficaces. El gasto militar conjunto de los Estados europeos supone

el 50 por ciento del gasto militar de EEUU y sin embargo la capacidad de nuestras Fuerzas Armadas equivale a la décima parte de la norteamericana.

El futuro de Europa (e incluso del euro mismo) resulta muy incierto, si no viene acompañado de un gobierno económico común y de una política exterior común, apoyada en una diplomacia y unas fuerzas armadas europeas. A nadie se le oculta que el logro de estos objetivos resulta muy complicado. Tal debe ser la finalidad del proceso constituyente europeo que aquí se defiende. La alternativa no es muy halagüeña: a corto plazo, la irrelevancia política de Europa en el ámbito internacional y, a medio plazo, la incapacidad para mantener su nivel actual de desarrollo económico y bienestar social. En definitiva, su decadencia en todos los órdenes.

8. *Díganos lo que desee sobre la posibilidad de que Cataluña «decida» su secesión respecto del Estado español y, en términos de Derecho comunitario, ¿Cómo quedaría su relación con la Unión Europea?*

## FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN

La cuestión de la independencia de Cataluña plantea algunos problemas relevantes en relación con el Derecho de la Unión, especialmente si tenemos en cuenta que España forma parte de la zona Euro. Ahora bien, yo no creo que una materia tan delicada deba plantearse desde la perspectiva de los obstáculos que se pueden presentar a un proceso orientado a la separación de Cataluña. Desde mi punto de vista, tendríamos que hacer todos los esfuerzos posibles por tender puentes y por intentar articular soluciones que hagan posible la integración de Cataluña en un proyecto común, como ha sido hasta ahora. Si es que estamos todavía en esa lógica, se necesitará mucho diálogo y capacidad de comprensión mutua para hacer posible un acuerdo. Intentar desplazar el problema hacia el ámbito de la Unión Europea no me parece acertado. Tenemos un problema muy serio que debemos resolver nosotros con los mecanismos propios de una democracia pluralista.

## ANTONIO BAR CENDÓN

La pregunta cuestiona sobre un hecho que, en mi opinión, se encuentra más cercano del delirio político que de la realidad histórica o política, de España y de Europa. En este sentido, el tema no merecería mayor elucubración. Pero, dado que se me pregunta, he de contestar y justificar mi respuesta.

En este sentido, debo resaltar que la UE respeta la «identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos [los Estados miembros], también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público...» (art. 4.2 del TUE). Por lo que, la UE aceptaría todo lo que el Estado español decidiese, no sólo en términos democráticos, sino en



términos legales, de acuerdo con su propio ordenamiento jurídico constitucional. Pero, al mismo tiempo, y por el mismo motivo, la UE no aceptaría nunca ninguna decisión impuesta al Estado español por la fuerza, dado que ello supondría precisamente una vulneración de «su integridad territorial».

Si el hecho se produjese, si Cataluña accediese a su independencia y se convirtiese en un Estado soberano (eso es precisamente lo que pretenden los partidos que se autodenominan «soberanistas»), no le quedaría más remedio que, como tal, solicitar su adhesión a la UE y pasar por el procedimiento previsto al respecto en el artículo 49 del TFUE. Así pues, si la separación de Cataluña hubiese tenido lugar de forma pacífica y consensuada con el resto del Estado español, no habría, en principio, mayor problema para que la Cataluña independiente pudiese presentar su solicitud de adhesión y pudiese llegar a acceder al estatuto de «Estado candidato». Pero, si la separación de Cataluña se hubiese producido por la fuerza, vulnerando el marco del ordenamiento jurídico que le vincula, no podría llegar siquiera a presentar su solicitud de adhesión, dado que su separación de España habría vulnerado, no sólo el ordenamiento jurídico español, sino también el de la UE, por infringir las previsiones del mencionado artículo 4.2 del TUE.

Claro es, España perdería una parte importante de su territorio y de su población. Ello requeriría una revisión de su peso en las instituciones, sobre todo en lo que se refiere a su número de parlamentarios. Pero ello es fácilmente modificable mediante una decisión del Consejo Europeo, que no requiere modificación de los Tratados (art. 14.2 del TUE). En lo que hace referencia a su presencia en la Comisión, o al peso de su voto en el Consejo, ello tampoco requiere modificación alguna de los Tratados, dado que se seguiría rigiendo por los principios generales que regulan la composición y funcionamiento de esas instituciones: un miembro por Estado, en el caso de la Comisión, a día de hoy; y, en lo que se refiere al voto en el Consejo, la inmediata desaparición del voto ponderado no requeriría cambiar el número de votos atribuidos a España. En lo que se refiere al número de miembros en el Comité de las Regiones, o en el Comité Económico y Social, ello se puede modificar simplemente por una decisión del Consejo, adoptada por unanimidad (arts. 301 y 305 del TFUE).

## JOSÉ MARÍA GIL ROBLES

La Unión Europea es una unión de Estados, los que han firmado los tratados y no otros.

Resulta meridianamente claro que si una parte de alguno de esos estados se separa y quiere formar parte de la Unión ha de solicitar su adhesión y ser aceptado por unanimidad, primero como candidato y luego como miembro. Las dudas que en un principio algunos quisieron plantear quedaron inequívocamente disipadas.

En el mundo en que vivimos eso de que «el buey suelto bien se lame» ya no es verdad. Si lo fuese, no existiría la Unión Europea. Nadie tiene en realidad «derecho a decidir» por sí solo y el derecho a obligar a los demás a pasar por lo que uno decide solo lo tienen las grandes potencias, y no es un derecho, sino una imposición.

Mi experiencia es que detrás de esa retórica de las «identidades nacionales», el «derecho a decidir», la «soberanía» y otras similares lo que suele haber es una burocracia que quiere asegurarse o aumentar su poder sin confesarlo.

Servir las necesidades de los seres humanos de hoy, no se hace separándolos sino uniéndolos.

## ENRIQUE LINDE PANIAGUA

No es posible negar la posibilidad de que los ciudadanos de Cataluña decidan su secesión del Estado español. Mi juicio al respecto lo he expuesto recientemente en el sentido de que la secesión de Cataluña sería un tremendo error que tendría consecuencias muy negativas para los españoles que residen en Cataluña y en menor medida para el resto de los españoles. Pero igualmente debo decir que los ciudadanos tienen derecho a equivocarse, de manera que cumpliendo los requisitos democráticos pertinentes (los ejemplos de Quebec y Escocia enseñan el camino adecuado) no debiera impedirse la secesión de Cataluña, aunque la postulación de secesión vulnere frontalmente los valores y principios que constituyen el ADN de la Unión Europea.

Cuestión bien diferente es la posición en que quedaría Cataluña en el caso de que se convirtiera en un Estado independiente. La interpretación ortodoxa de los Tratados de la Unión considera que Cataluña quedaría fuera de la Unión desde el momento en que fuera reconocida como independiente. Es más, le sería muy difícil incorporarse con posterioridad a la Unión; porque sería necesario que el Estado español, y los demás Estados miembros, aceptaran la candidatura de Cataluña para que ésta pudiera iniciar el complejo procedimiento de adhesión a la Unión. Y dicha aceptación unánime es improbable, pues la misma podría desencantar numerosos procesos secesionistas en la mayoría de Estados miembros de la Unión que, sin duda pondrían fin a la Unión.

Frente a la tesis ortodoxa existen otras tesis que contemplan la posibilidad de que un Estado secesionado de un Estado de la Unión siga dentro de la Unión. Pero se trata de tesis que no son compartidas por la totalidad de los Estados miembros, ni por las instituciones de la Unión, por lo que resulta improbable que tengan alguna probabilidad de éxito.

Los secesionistas, aunque muchos, no parecen haber entendido que en la fase histórica en que nos encontramos lo que es necesario impulsar es un mayor grado de integración de los Estados miembros de la Unión en instituciones supranacionales, pues solo de este modo es posible la defensa de la libertad y la consecución del bienestar de los ciudadanos. Los antecedentes acreditan que los que van contra los vientos de la historia están condenados al fracaso, y no me cabe duda de que el secesionismo nacionalista se ha situado contra el viento de la historia.

## ALBERTO PÉREZ CALVO

Desde un punto de vista jurídico, el pueblo de Cataluña no podría decidir en las actuales condiciones su secesión respecto del Estado español. A pesar de la Declaración de Soberanía hecha por el Parlamento de Cataluña en enero pasado, de acuerdo con la Constitución española, la soberanía, como se reconoce de manera totalmente pacífica, reside en el pueblo español. Y como la Constitución no prevé la posibilidad

del pretendido «derecho a decidir» sino que, por el contrario, declara la indisoluble unidad de la Nación española, sería imposible jurídicamente una consulta al pueblo de Cataluña para decidir sobre su eventual secesión de España. Quedaría la posibilidad de reformar la Constitución para admitir ese derecho a decidir y la posibilidad de convocar un referéndum sobre el asunto. Dado que esa posible reforma afectaría a artículos del Título Preliminar de la Constitución —al menos, el 1.2 y el 2—, habría que acudir al procedimiento agravado de reforma de la Constitución con las dificultades que implica.

En cuanto a la posición de una Cataluña separada de España en relación con la Unión Europea, creo que no hay dudas sobre el hecho de que también quedaría fuera de la Unión. La Unión Europea es una organización integrada por Estados que han debido ser aceptados como miembros por todos los Estados que ya forman parte de ella de acuerdo con los procedimientos adecuados. Es decir, si el Estado catalán resultante de un proceso de secesión, quisiera llegar a ser miembro de la Unión, debería solicitar su ingreso como han hecho todos los Estados no fundadores que hoy están integrados en la Unión Europea.

Cabe imaginar que desde el punto de vista de la Unión no tendría ningún sentido el hecho de que una antigua Comunidad Autónoma española, que ya participaba de la vida de la Unión a través de su integración en España pidiera la entrada esa misma Unión. Sería como salir por una puerta y tratar de entrar por otra.

Además, esa operación sería gravemente perturbadora. Primero porque la ruptura de esa Comunidad con el Estado del que formaba parte está en contradicción directa con el principio de solidaridad en que se funda la Unión y con el objetivo de igualdad entre todos los europeos que persigue. La incapacidad para vivir en el seno de un Estado junto con los demás ciudadanos de ese Estado no sería la mejor tarjeta de presentación para llamar a la puerta de la Unión.

Por otra parte, la multiplicación innecesaria de los miembros de la Unión haría más difícil sus procesos de decisión y su funcionamiento en general. Además, la Unión no podría recompensar al nuevo Estado producto de la secesión con una acogida fácil porque ello podría suponer una invitación a que cualquier territorio de un Estado miembro pudiera plantear posturas similares por cualquier tipo de razón. Se propagaría así la semilla de la disgregación de los Estados y, en un plazo indeterminado, de la misma construcción europea.

Todo lo anterior significa que una estrategia dirigida hacia la independencia respecto de un Estado miembro conduciría probablemente a la marginación de ese nuevo territorio independiente por parte de la Unión.

En ese sentido, creo que la integración de España a la Unión ha podido tener un cierto efecto estabilizador en relación con el territorio del Estado. Es decir, la pertenencia a la Unión puede suponer un cierto freno en relación con movimientos políticos tendentes a la independencia de un territorio porque, entre otras consideraciones posibles, en esa hipótesis, la independencia supondría la salida de la Unión. Y es posible que para la mayoría de los ciudadanos que pudieran aspirar a la independencia de ese territorio, el efecto de verse marginados por la Unión supondría un coste tan elevado que seguramente no sería compensado por el ideal independentista.

## JAVIER TAJADURA TEJADA

Los partidos nacionalistas, vascos y catalanes, han estado siempre muy atentos a los diferentes procesos secesionistas que se han vivido en Europa tras la caída del muro de Berlín como consecuencia del desmembramiento de la Unión Soviética y de la República de Yugoslavia. No fue casual que fuera en 1990, tras proclamar su independencia las repúblicas bálticas de Estonia, Letonia y Lituania, cuando los Parlamentos de Cataluña y del País Vasco aprobaron sendas resoluciones en las que defendían el derecho de autodeterminación. Posteriormente, estos mismos partidos recibieron con júbilo la independencia de Montenegro o la de Kosovo. Ocurre sin embargo, que los casos referidos difícilmente pueden considerarse como un precedente válido para nuestro país. La razón es fácilmente comprensible, ni la Unión Soviética ni Yugoslavia eran Estados Constitucionales. Se trataba de regímenes autocráticos cuya liquidación supuso la fragmentación de sus respectivos Estados. En el caso soviético, ello permitió a las repúblicas bálticas recuperar una independencia que habían perdido como consecuencia de la guerra. La destrucción de Yugoslavia, que supuso el conflicto bélico más sangriento ocurrido en Europa desde la segunda guerra mundial, difícilmente puede considerarse como ejemplo de nada. Más aun cuando ha desembocado en la constitución de Estados fallidos, y alguno de naturaleza claramente narcoterrorista, como es el caso de Kosovo, que no ha sido reconocido por España. A pesar de todo, los nacionalistas vascos y catalanes contemplaron con satisfacción la destrucción de aquellos Estados, y vieron en el surgimiento de nuevas comunidades políticas independientes ejemplos que confirmaban la viabilidad de sus reivindicaciones.

Veinte años después, los nacionalistas no necesitan mirar más al Este —que dicho sea de paso ofrece un panorama desolador en lo que se refiere al respeto a los derechos humanos en el seno de muchos de los nuevos Estados— y han fijado su atención en el Reino Unido. A diferencia de los casos anteriores, se trata de un país avanzado en el que los principios de democracia y de respeto a los derechos humanos están claramente asentados. Para los nacionalistas, Escocia sí que podría ser un espejo en el que contemplarse y un modelo a seguir en el camino hacia la independencia. Como es sabido el Parlamento inglés ha delegado en el Parlamento de Escocia la facultad de convocar en 2014 un referéndum sobre la independencia. En caso de resultado afirmativo Escocia se constituiría en un Estado independiente del Reino Unido.

En este contexto, el acuerdo político suscrito entre CIU y ERC, por el que esta última formación dio su apoyo a la investidura de Artur Mas como Presidente de la Generalitat, incluye la celebración el año próximo de un referéndum similar al escocés, en el ámbito de la Comunidad Autónoma. La celebración de esa consulta se presenta como el ejercicio de un supuesto «derecho a decidir» cuyo titular sería el «pueblo catalán» y cuyo objeto o finalidad consistiría en determinar la ruptura de la nación y el Estado Constitucional españoles o su continuidad.

En este sentido, el pasado 23 de enero el Parlamento de Cataluña aprobó una «declaración de soberanía del pueblo catalán». No es la primera vez que esto ocurre. La asamblea catalana ha aprobado en cuatro ocasiones (1989, 1998, 2010 y 2011) mociones que proclamaban el derecho de autodeterminación del pueblo catalán. En 2011, el Parlamento catalán llegó a autoproclamarse «sede de la soberanía». Y en septiembre

del pasado año aprobó una declaración en la que se defendía «el derecho a decidir» en una consulta o referéndum de autodeterminación, aunque esta vez no emplearon ese término. En todos estos casos se trató de declaraciones políticas que no produjeron efecto jurídico alguno. La declaración actual se sitúa en esa senda de proclamas retóricas carentes, en principio, de consecuencias jurídicas. Ahora bien, su contenido es incompatible con los principios del Estado de Derecho y de la democracia. Razón que explica que el Gobierno de la Nación la haya recurrido ante el Tribunal Constitucional y este haya admitido a trámite la impugnación. En todo caso, conviene advertir que, aunque en un principio pudiera parecer que como declaración retórica la resolución no produciría efectos, lo cierto es que sí los ha producido. La resolución ha sido utilizada como cobertura para crear una serie de organismos de naturaleza y finalidad claramente anticonstitucionales a los que se les atribuye la función de sentar las bases para la futura independencia de Cataluña. La suspensión de la resolución —y la obvia y previsible declaración posterior de inconstitucionalidad por parte del Tribunal— exige que esos organismos (singularmente el Consejo para la Transición Nacional) sean disueltos.

El objeto principal y único de la declaración es proclamar la soberanía de Cataluña: «El pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano». Esa declaración —que supone una violación de los fundamentos mismos del orden constitucional español que reposa sobre la soberanía única e indivisible del pueblo español—, pretende justificarse en unas supuestas «razones de legitimidad democrática». Y se dice de «legitimidad» porque de legalidad no hay ninguna. La legalidad constitucional vigente es incompatible con la admisión de esa soberanía catalana. Por eso, frente a la legalidad constitucional se apela a la legitimidad democrática. Ocurre sin embargo que esa legalidad constitucional que se pretende subvertir está también legitimada democráticamente. La legitimidad democrática de la Constitución proviene de las elecciones del 15 de junio de 1977, de la aprobación del proyecto constitucional por abrumadora mayoría en ambas Cámaras (incluidos los representantes de CIU) en el verano de 1978, del resultado del referéndum del 6 de diciembre de 1978. A mayor abundamiento, la legitimidad de las instituciones autonómicas catalanas proviene de la Constitución española, y no de ninguna otra fuente. Desde esta óptica, la declaración de soberanía aprobada por el Parlamento catalán supone un intento de destruir la verdadera fuente de su propia legitimidad democrática, la Constitución española. Y ello para proclamar otra legitimidad distinta pero que nunca podrá calificarse de democrática.

La declaración es un acto antidemocrático por dos razones. La primera, porque la afirmación de una supuesta «soberanía catalana» —fundamentadora del derecho a decidir— tiene como finalidad privarnos al resto de los españoles de nuestro derecho a decidir no solo el futuro de nuestro país, sino el hecho mismo de su propia existencia. La declaración se opone al principio democrático básico según el cual lo que a todos afecta por todos debe ser decidido. Sólo el pueblo español, titular de la soberanía, podría democrática y legítimamente decidir su propia fragmentación y el surgimiento, en consecuencia, de nuevos sujetos soberanos. La segunda razón por la que la declaración catalana es un acto radicalmente antidemocrático es su manifiesta ilegalidad. En el marco de la democracia constitucional, ningún acto ilegal puede ser calificado de democrático. Como bien advirtió Montesquieu «la libertad es el derecho de hacer lo que las leyes per-

miten; y si un ciudadano pudiera hacer lo que prohíben, ya no habría libertad, porque los otros tendrían ese mismo poder». La declaración abre así la puerta al despotismo.

La declaración aparece envuelta en una serie de apelaciones al diálogo, al respeto a la legalidad, al derecho internacional o a las instituciones europeas que resultan por completo incomprensibles. No cabe diálogo desde una posición manifiestamente ilegal y antidemocrática. El derecho internacional y europeo respaldan la integridad del Estado español y son incompatibles con cualquier proyecto secesionista.

La correcta comprensión del problema que nos ocupa requiere, en primer lugar, poner de manifiesto las razones por las que lo que es posible en el Reino Unido no lo es en España. La razón es básicamente que el Reino Unido es el único Estado Constitucional del mundo que carece de Constitución escrita. Ello implica que su principio constitucional básico es la soberanía del Parlamento. El Parlamento británico no está limitado —a diferencia de las Cortes Generales en España— por un Texto Constitucional. Y en el ejercicio de sus facultades ha decidido delegar en el Parlamento escocés la competencia para organizar y celebrar, en 2014, un referéndum sobre la independencia de Escocia. Por otro lado, y como consecuencia también de la falta de una Constitución escrita, la integración de Escocia en el Reino Unido no tiene un fundamento constitucional. Su incorporación al Reino Unido se produjo a través de un Tratado de Unión que quedaría sin efecto en el caso (muy improbable, a la luz de los últimos sondeos) de que en el referéndum triunfase la opción independentista.

El marco constitucional de España es muy diferente porque nuestro país cuenta con una Constitución escrita. A diferencia del Parlamento británico, el Parlamento español —y el resto de poderes constituidos— está limitado en su actuación por el Texto Constitucional. En relación con la posibilidad de convocar referendos, el artículo 149.1.32, señala que la autorización para celebrar consultas por vía de referéndum es una competencia exclusiva del Estado. Y por otro, el muy controvertido artículo 92 regula el objeto y procedimiento del referéndum consultivo: «las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizado por el Congreso de los Diputados». La doctrina ha criticado esta figura, advirtiendo que la configuración de un referéndum como consultivo es contrario al principio democrático. En democracia cuando el pueblo se pronuncia, decide. Por ello, en las dos únicas ocasiones en que el artículo 92 ha sido utilizado (en 1986, sobre la permanencia en la OTAN, y en 2005 sobre la aprobación del Tratado Constitucional Europeo), los Presidentes González y Rodríguez Zapatero, respectivamente, advirtieron que el resultado de los referendos supuestamente consultivos, sería vinculante para el Gobierno.

Al margen de ello, del precepto se desprenden dos cosas. Una evidente, que el referéndum sólo puede ser convocado por el Presidente del Gobierno y nunca por un Presidente Autonómico. Y otra, que a veces se olvida. Ni siquiera el Presidente del Gobierno podría convocar un referéndum en una Comunidad Autónoma. Y ello porque el artículo 92 dice textualmente que en él deben participar «todos los ciudadanos» y no una parte. Y porque el precepto tiene que interpretarse en su contexto, y este es el que regula las Cortes Generales. Por eso, la decisión última de convocar o no el referéndum corresponde al Congreso de los Diputados. Autorizando un referéndum, y de forma

excepcional, el conjunto de los representantes de los ciudadanos renuncia a tomar una decisión por sí mismo y la remite al propio electorado. Pero lo que nunca podría hacer el Congreso, en cuanto representa a la totalidad de los ciudadanos, es delegar la toma de una decisión en una parte de ellos. De ello se deduce con claridad que, por las razones formales y procedimentales expuestas, un referéndum como el previsto en Escocia es absolutamente incompatible con nuestro ordenamiento jurídico. Y ello al margen de que también lo sea porque el objeto mismo de lo que se pretende preguntar es manifiestamente contrario a los fundamentos del orden constitucional español.

Si a pesar de su manifiesta ilegalidad, el Presidente catalán convocase un referéndum sobre el derecho a decidir, la independencia o la autodeterminación (porque todos estos términos hacen referencia a lo mismo) el Gobierno de la Nación impugnaría la convocatoria ante el Tribunal Constitucional, y éste —de la misma forma que ocurrió con la consulta de Ibarretxe— lo anularía. Y en el hipotético caso de que los convocantes no respetaran la decisión del Tribunal Constitucional, esto tendría dos consecuencias. Por un lado, el Gobierno, previa autorización del Senado, en virtud del artículo 155 de la CE podría asumir el control político de la Generalitat, cuyos funcionarios y agentes quedarían a él subordinados. Por otra, quienes desobedecieran la resolución del Tribunal incurrirían en responsabilidad penal por el delito de desobediencia.

Llegados a este punto, cabe plantearse la pregunta de si existe alguna fórmula a través de la cual el referéndum de autodeterminación (o consulta sobre el supuesto derecho a decidir) pudiera llegar a ser legal. En el marco constitucional vigente el referéndum propuesto es absolutamente inviable y sólo podría ser legal —tal y como pretende el PSC— si la Constitución se reformara para incluir en ella tal posibilidad. Conviene recordar a este respecto que de todas las Constituciones del mundo que existen y han existido, tan sólo la de la Unión Soviética (que de Constitución sólo tenía el nombre) recogía la posibilidad de que una parte del territorio se independizara. Ninguna Constitución democrática del mundo recoge el derecho de autodeterminación, a decidir, a separarse, etc. a una fracción del pueblo estatal. Y no lo hacen porque todas se basan en un principio implícito, el de la continuidad y perpetuidad del Estado. Lo contrario supondría introducir la inseguridad jurídica y el caos en los ámbitos jurídico-políticos internos e internacional. No en vano, en 1918 cuando fue alumbrado por Wilson, algunos calificaron con acierto al derecho de autodeterminación (válido en el derecho internacional) como el mayor explosivo de los tiempos modernos.

Como ha advertido Andrés de Blas, uno de los más lúcidos estudiosos del problema que nos ocupa, «este derecho sigue siendo un principio político de casi imposible aplicación. Si en el mundo pueden existir de 4.000 a 5.000 potenciales naciones culturales, atendiendo a la existencia de una lengua específica, ningún político responsable podrá admitir un principio que puede conducir a una voladura del mapa del mundo para dar paso a la plena realización política de las eventuales demandas de unas naciones así entendidas. El filósofo político todavía podría añadir otra razón a este límite impuesto por una elemental prudencia política. Se trataría de constatar la razón por la cual algunas singularidades culturales y no otras, las religiosas por ejemplo, podrían optar por un supuesto derecho a la autodeterminación externa» (De Blas, A: «Razones y sinrazones de la Autodeterminación» en «EL PAÍS», 17 de enero de 2013).



En este contexto no se entiende la defensa que algunos hacen de este peligroso instrumento (inherente a la ideología nacionalista y contrario a los valores de igualdad y solidaridad, y al signo de los tiempos que reclaman una auténtica integración política europea basada también en la solidaridad) para luego añadir que cuando el referéndum se celebrara, pedirían el voto a favor de la unidad de España. A mi juicio, para ese viaje no hacen falta esas alforjas.

Cataluña no puede independizarse de España. El derecho interno, europeo e internacional se oponen a ello. En el supuesto de que lo hiciera, como resultado de un acto ilegal, el resultado sería su salida de la Unión Europea. Debería solicitar el ingreso, para lo cual requeriría la unanimidad de todos los Estados miembros, e iniciar en su caso un largo y complejo proceso de negociaciones cuyo éxito requeriría también la unanimidad de todos los Estados miembros. Al margen de la grave fractura social —ruptura de la sociedad catalana, de la española y de la europea— y la puesta en riesgo de la convivencia, la independencia abocaría a Cataluña a la condición de Estado insostenible económicamente por lo que su ingreso en la Unión sería también desde esta óptica problemático. Y ello porque partiría de un endeudamiento superior al 120 por ciento del PIB.

\*\*\*

*TITLE: Academic survey about constitutionalization of European Union.*

*ABSTRACT: In this academic survey a group of Public Law Professors answer questions about constitutionalization of European Union: about the situation nowadays of the European integration process, the existence of a European constituent process and a European constituent power, the structure and organization of the European Union and about the existence of a European constitutional law.*

*RESUMEN: En esta encuesta un grupo de Catedráticos de Derecho Público responden a preguntas sobre la construcción constitucional de Europa relacionadas con la actual situación del proceso de integración europea, la existencia de un proceso constituyente europeo y de un poder constituyente europeo, a la organización institucional de Europa y a la existencia de un derecho constitucional europeo.*

*KEY WORDS: Constitutionalization of Europe, European constituent process, European constituent power, European federalization, European public opinion, European constitutional law, Cataluña secession.*

*PALABRAS CLAVE: Construcción constitucional de Europa, proceso constituyente europeo, poder constituyente europeo, organización federal de Europa, opinión pública europea, derecho constitucional europeo, secesión de Cataluña.*